

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL

**DAIANE ACOSTA AMARAL**

**Conflitos territoriais urbanos:  
O caso da desapropriação no Bairro Boa Vista I/Rio Grande-RS**

Rio Grande  
2016

**DAIANE ACOSTA AMARAL**

**Conflitos territoriais urbanos:  
O caso da desapropriação no Bairro Boa Vista I/Rio Grande-RS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça da Universidade Federal do Rio Grande, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito e Justiça Social.

ORIENTADOR: Dr. José Ricardo Caetano Costa

Rio Grande

2016

DAIANE ACOSTA AMARAL

**Conflitos territoriais urbanos:  
O caso da desapropriação no Bairro Boa Vista I/Rio Grande-RS**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e Justiça Social e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Anderson Orestes Lobato

Doutor pela Universidade de Toulouse e Professor da FADIR/PPGDSJ/FURG

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Paulo Ricardo Opuszka

Doutor em Direito pela Universidade do Paraná e Professor da UFSM

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Eder Dion de Paula Costa (Suplente)

Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná e Professor da FADIR/PPGDSJ/FURG

Coordenadora do PPGDJS:

\_\_\_\_\_  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Claudia Crespo Brauner

Rio Grande, fevereiro de 2016.

## Saudosa Maloca

Se o senhor não tá lembrado  
Dá licença de contá  
Que acá onde agora está  
Esse aditício ardo  
Era uma casa véia  
Um palacete assobradado

Foi aqui seu moço  
Que eu, Mato Grosso e o Joca  
Construímos nossa maloca  
Mas um dia, nós nem pode se alembrá  
Veio os homisc'as ferramentas  
O dono mandôderrubá

Peguemos todas nossas coisas  
E fumos pro meio da rua  
Apreciá a demolição  
Que tristeza que nós sentia  
Cada táuba que caía  
Doía no coração

Mato Grosso quis gritá  
Mas em cima eu falei:  
Os homis tá cá razão  
Nós arranja outro lugar  
Só se conformemo quando o Joca falou:  
"Deus dá o frio conforme o cobertor"

E hoje nós pega páia nas gramas do jardim  
E práesquecê, nós cantemos assim:  
Saudosa maloca, maloca querida  
Dim-dim donde nós passemos os dias feliz de nossa vida  
Saudosa maloca, maloca querida  
Dim-dim donde nós passemos os dias feliz de nossas vidas

Compositor: Adoniran Barbosa

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a minha mãe Marilsa Acosta Amaral, em especial pela dedicação e apoio em todos os momentos difíceis.

A minha irmã Lidiane Maleski Castro pelo apoio incondicional.

Ao meu amigo David Silva de Souza pela parceria acadêmica.

Ao meu namorado Vilnei Lima da Silva pela paciência e compreensão.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social, pela oportunidade de realização de trabalhos em minha área de pesquisa.

Aos colegas do PPGDJS pelo seu auxílio nas tarefas desenvolvidas durante o curso e apoio na revisão deste trabalho.

À Fapergs pela provisão da bolsa de mestrado.

Ao Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa, pela orientação persistente e segura, assim como pela disponibilidade e gentileza com que sempre atendeu às minhas demandas.

## RESUMO

A inclusão do direito à moradia como direito social fundamental decorre da compreensão deste direito como integrante do denominado mínimo existencial para o indivíduo e sua família. Trata-se do acesso a um lar seguro e saudável e a serviços básicos necessários ao bem-estar físico, psicológico, social e econômico. Vale destacar que no processo histórico a urbanização está associada ao progresso social e econômico, todavia, o crescimento não planejado e excludente desafia a efetividade do direito à moradia adequada. No Brasil, as políticas públicas relacionadas à moradia são frutos dos movimentos populares, embates necessários para a afirmação do direito, que foram intensificados com a redemocratização e promulgação da Constituição de 1988 com fulcro na função social da propriedade. Embora avanços significativos sejam vislumbrados o Estado negligencia as ocupações e assentamentos irregulares, o que por via reflexa produz conflitos territoriais urbanos. Para dirimir tais conflitos o judiciário é convocado. Com efeito, a participação do Judiciário cada vez mais exige protagonismo diante da evidente falha na execução das políticas públicas. O julgamento do conflito territorial urbano requer humanização do operador jurídico com ponderação de princípios, principalmente no que tange à separação de poderes.

**Palavras-chaves: Direito à moradia. Estado. Protagonismo Judicial. Conflito**

## **ABSTRACT**

The inclusion of the right to housing as a fundamental social right stems from the understanding of this right as part of the existential minimum called for the individual and his family. It is the access to a safe and healthy home and basic services required for the physical, psychological, social and economic well-being. It is noteworthy that in the historical process urbanization is associated with social and economic progress, however, the unplanned growth and exclusionary challenges the effectiveness of the right to adequate housing. In Brazil, public policies related to housing are the result of popular movements, collisions necessary for the affirmation of law, which have been intensified with the return to democracy and the promulgation of the 1988 Constitution with fulcrum on the social function of property. While significant advances are glimpsed the state neglects the occupation and illegal settlements, which by reflex pathway produces urban land conflicts. To resolve such conflicts the judiciary is called. Indeed, the participation of the judiciary increasingly requires leadership in the face of apparent failure in the execution of public policies. The trial of the urban territorial conflict requires humanization of the legal operator weighting principles, especially with regard to the separation of powers.

**Keywords: Right to housing. State. Judicial role. Conflict**

## Sumário

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>VI</b>
<b>RESUMO</b> .....	<b>VII</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>VIII</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	<b>X</b>
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	<b>XI</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>XII</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS E A EFETIVIDADE DE DIREITOS</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1</b> <b>POLITICAS PÚBLICAS E A INTERVENÇÃO ESTATAL</b> .....	<b>18</b>
<b>1.2</b> <b>MÍNIMO EXISTENCIAL</b> .....	<b>24</b>
<b>1.3</b> <b>EFETIVIDADE DOS DIREITOS NO ESTADO SOCIOAMBIENTAL</b> .....	<b>29</b>
<b>1.4</b> <b>ESTADO EM REDE E A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA</b> .....	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO 2 – A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS</b> .....	<b>43</b>
<b>2.1</b> <b>PROTAGONISMO DO JUDICIÁRIO</b> .....	<b>44</b>
<b>2.2</b> <b>HUMANIZAÇÃO DO DIREITO E A FUNÇÃO SOCIAL DO OPERADOR JURÍDICO</b> .....	<b>50</b>
<b>CAPÍTULO 3 - CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS</b> .....	<b>53</b>
<b>3.1</b> <b>CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS</b> .....	<b>57</b>
<b>3.2</b> <b>A CRISE HABITACIONAL E O DIREITO À MORADIA</b> .....	<b>64</b>
<b>3.3</b> <b>JUSTIÇA SOCIAL E CIDADANIA AMBIENTAL</b> .....	<b>77</b>
<b>3.4</b> <b>CASO TRIÂNGULO- BAIRRO BOA VISTA I- RIO GRANDE/RS</b> .....	<b>79</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>98</b>

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Piramide de Maslow .....	26
Figura 2 Déficit Habitacional censo 2010 .....	73
Figura 3 Bairro Boa Vista I .....	86

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Quadro Comparativo dos avanços na política de habitação X atuação dos movimentos de moradia e reforma urbana:.....	25
Tabela 2 Déficit Habitacional, total, relativo e por componentes (2012) .....	75

## LISTA DE SIGLAS

ADPF: Arguição de descumprimento de preceito fundamental  
APSM: Ação de Produção Social da Moradia  
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CBIC: Câmara Brasileira da Indústria da Construção  
CEDIC: Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Rio Grande do Sul  
CEEE- Companhia Estadual de Energia Elétrica  
CF: Constituição Federal.  
CMMAD: Comissão Mundial sobre Meio Ambiente  
CMP: central dos Movimentos Populares  
CONAM: Confederação Nacional das Associações de Moradores  
CORSAN- Companhia Riograndense de Saneamento  
DPP: Domicílio Particular Permanente  
FDS: Fundo de Desenvolvimento Social  
FJP: Fundação João Pinheiro  
FNHIS: Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social  
HIS: Habitação de Interesse Social  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
MNLN: Movimento Nacional de Luta por Moradia  
ONG: Organização Não Governamental  
ONU: Organização das Nações Unidas  
PMCMV: Programa Minha Casa Minha Vida  
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPGDJS: Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social  
SNHIS: Sistema Nacional de Habitação e Interesse Social  
STF: Supremo Tribunal Federal  
UNCTAD: Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento  
UNMP: União Nacional de Moradia popular

## INTRODUÇÃO

O Brasil é marcado pela cultura imperialista e colonial, fruto de um caminho trilhado por invasões, exploração e supressão de raízes. Com advento da Constituição Federal de 1988 (CF) procura-se definir como ideal uma sociedade livre, justa e solidária.

No entanto, o país ainda não consegue efetivar os ideais propostos pela Constituição Federal. Parcela significativa da população não tem acesso aos direitos fundamentais em geral. Embora, presente o Estado Democrático de Direito, a democracia se revela tardia com a consciência política ainda colonial.

Assim, o Estado atual, não permite condições mínimas de satisfação dos direitos e garantias fundamentais. Há de forma nítida uma certa hipertrofia do Executivo; Legislativo que não expressa os anseios da coletividade, mas legisla para os seguimentos que apoiam as legendas; e o chamamento do Judiciário para solucionar as questões políticas.

A presente dissertação tem como objetivo abordar a efetividade do direito à moradia urbana, a partir de situações de despejos forçados contra grupos sociais populares que proporcionam violações de direitos humanos. Para tanto, serão abordadas as causas do surgimento desses conflitos territoriais urbanos, a necessidade da intervenção do judiciário e a análise de um conflito denominado Caso Triângulo- Bairro Boa Vista I- Rio Grande/RS, em que se vislumbra no caso concreto os aspectos que envolvem a disputa territorial urbana.

Em sede de método, utilizaremos pesquisa bibliográfica com fichamento das passagens relevantes, tanto para fundamentação do texto como para transcrição das citações de maior realce. São fontes de estudo a bibliografia pertinente, tanto de doutrina como de jurisprudência, em via impressa e eletrônica. O estudo de caso tem como base a análise do Processo nº 023/1.04.0026932-2, que tramita na 3ª Vara Cível da Comarca do Rio Grande, Rio Grande do Sul, desde 1977 em que se discute posse e propriedade, envolvendo o Estado do Rio Grande do Sul, Sucessão Leonor do Valle Henning (também denominada de Sucessão Zogbi por equívoco na qualificação apresentada no momento inicial do processo) e moradores do Bairro Boa Vista I.

A dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro, procura-se tratar a inércia estatal em que as políticas de governo se sobrepõem às políticas de Estado, no qual o mínimo existencial por diversas vezes não consegue ser proporcionado aos indivíduos restando prejudicada a efetividade dos direitos. Cabe destacar que o estado socioambiental preconiza a sadia qualidade de vida da atual e das futuras gerações bem como o princípio do não retrocesso social imputa ao Estado uma responsabilidade extracontratual. Ressalta-se a necessidade da participação do indivíduo para a mudança do cenário, em atuação proativa, comprometida e organizada.

No segundo capítulo aborda-se a judicialização dos direitos sociais, em que a efetividade de tais direitos é buscada no judiciário como campo neutro para as reivindicações em face da inércia dos demais poderes em relação aos direitos sociais. Aponta-se a humanização do direito como norte para as decisões que procuram realizar a justiça social.

No terceiro capítulo, abordam-se os conflitos territoriais urbanos, a crise da moradia, a busca por justiça social e cidadania ambiental. O caso envolvendo disputa por território junto ao Bairro Boa Vista é descrito para melhor compreensão da temática, tendo em vista um caso concreto, em que vislumbrasse as fases de construção do conflito e quão difícil a solução ótima já que cada ente protege seus interesses em detrimento do coletivo.

# CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS E A EFETIVIDADE DE DIREITOS

---

O Estado de direito se desenvolveu a partir da vertente liberal e capitalista, com fulcro nos grandes ideais decorrentes das revoluções burguesas ocorridas nos séculos XVII e XVIII.

No final do século XIX e começo do século XX, as crises sociais e do capitalismo, revelaram a insustentabilidade do Estado Liberal e a necessidade de um novo modelo que pudesse intervir na economia e na sociedade através de políticas sociais.

Neste contexto, surge o Estado Social<sup>1</sup> com o propósito de igualdade material, em que os direitos de segunda geração<sup>2</sup>- os direitos sociais, econômicos e culturais- são objetos de intervenção estatal e, por conseguinte inclusão social, em síntese se trata de uma atuação positiva do Estado<sup>3</sup>.

Diante deste fenômeno a intervenção estatal se materializa nas políticas públicas, que entre outras palavras significa: o “*Estado em ação, do processo de construção de uma ação governamental para um setor, o que envolve recursos, atores, arenas, ideias e negociações*” (VIANA; BAPTISTA, 2008, p. 68).

Assim, as políticas públicas são organizadas e desenvolvidas em virtude do tipo de proteção institucionalizada pelo Estado através do “*desenvolvimento de amplos sistemas de provisão de bens e serviços de saúde, educação e assistência, visando a ampliar o bem-estar da população*” (FLEURY; OUVÉNEY, 2008, p. 29).

---

<sup>1</sup> Tal modelo também é denominado de WelfareState (...) os WelfareStates são um mecanismo de integração que neutraliza as características destrutivas da modernização, e sua essência reside na responsabilidade pela seguridade e pela igualdade, realizada por meio de políticas distributivas”. (FLEURY; OUVÉNEY, 2008, p. 30)

<sup>2</sup> Gorczewski, assevera que os direitos de segunda geração constituem os direitos de caráter coletivo, atrelado ao princípio da igualdade. Todavia, “tais direitos só podem ser desfrutados com o auxílio do Estado, portanto, se lhe impõe o dever de propiciar as necessárias condições”. E acrescenta que “modernamente estes questionamentos encontram novas forças, face a nova ordem mundial- globalização e neoliberalismo- com a consequente crise enfrentada pelos Estados, abrigando-os a reformulação de seus pilares” (GORCZEWSKI, 2005, p. 74)

<sup>3</sup> Segundo Bobbio “não é preciso muita imaginação para prever que o desenvolvimento da técnica, as transformações das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de comunicação poderão produzir tais mudanças na organização da vida humana e das relações sociais que se criem ocasiões favoráveis para o crescimento de novos crescimentos e, portanto, para novas demandas de liberdades e poderes”. (BOBBIO, 2004, p. 53)

Vale destacar que os sistemas de proteção social tem origem na necessidade imperativa de neutralizar ou reduzir o impacto de determinados riscos sobre o indivíduo e a sociedade. Pode-se, portanto, afirmar que a formação de sistemas de proteção social resulta da ação pública que visa resguardar a sociedade dos efeitos dos riscos clássicos: doença, velhice, invalidez, desemprego e exclusão (por renda, raça, gênero, etnia, cultura, etc) (VIANA; LEVCOVITZ, 2005 apud VIANA; BAPTISTA, 2008, p. 65).

Logo, com o modelo de proteção social, o Estado passou a tratar os direitos sociais como direitos de cidadania, ou seja, direitos que devem ser universalizados a todos que deles necessitem (FLEURY; OUVÉRY, 2008, p. 35).

Cabe destacar que após 1945, segundo Paulo Bonavides surge a “terceira modalidade de Estado de Direito” (BONAVIDES, 1995, p. 369), o Estado Democrático de Direito.

Tal Estado tem como cerne os direitos fundamentais, que correspondem aos direitos do homem instituídos e positivados na esfera constitucional de um Estado específico (SARLET, 2003, p. 33-34), são direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente (CANOTILHO, 2003, p. 393), tendo o princípio democrático como um desses direitos. Em suma, o terceiro Estado de Direito outra coisa não significa senão o Estado Social da democracia direta em que a democracia se concebe, ao mesmo passo, como um direito fundamental da quarta geração (BONAVIDES, 1995, p. 371).

Vale salientar que em face da supremacia dos direitos fundamentais na estrutura jurídico-política do novo modelo de Estado, delinear-se novas teorias e um novo quadro de normatividade denominado, por vezes, de “pós-positivismo” ou “neoconstitucionalismo”. Trata-se do constitucionalismo que emerge no período posterior à Segunda Guerra Mundial, na metade do século XX e que viabiliza e estrutura o novo modelo de Estado de direito (CANUT, 2013, p.16).

Não obstante no Estado Democrático de Direito a Constituição passa a vincular e orientar todos os poderes do Estado (GUASTINI, 2003, p. 49) bem como se encontra a garantia jurisdicional como um de seus aspectos peculiares (SACHIS, 2003, p. 126-127).

No dizer de Canotilho é da constitucionalização dos direitos fundamentais que resulta na sua qualificação de normas vinculantes, o que os diferencia das

declarações de direito, documentos típicos da formalização dos direitos humanos (CANOTILHO, 2003, p. 293).

Em síntese, as constituições passam a se ocupar com o conteúdo substancial dos direitos fundamentais (FERRAJOLI, 2008, p. 29) consolidados em normas de dois tipos: regras e princípios (ALEXY, 1997, p. 81-111).

No Estado Democrático de Direito o Estado é responsável pela proteção social com supremacia dos direitos fundamentais através de políticas públicas, sofrendo com a exigibilidade judicial na falta de efetividade dos direitos sociais.

Não obstante, o direito à moradia<sup>4</sup> possui status de direito humano e fundamental, todavia, o problema da falta de moradia digna para a população de baixa renda é conhecido por todos, revela-se como problema social histórico, experimentado, no caso brasileiro, sobretudo a partir do século XIX, com a promulgação da lei de terras, a abolição da escravidão, a política de imigração e o crescimento das cidades (FERREIRA, 2012, p. 116). No Brasil o problema habitacional agravou a partir da década de 30 com a consolidação de sistema econômico de produz e reproduz desigualdades sociais (FERREIRA, 2012)

As reivindicações e estratégias dos movimentos nacionais de moradia foram sendo reelaboradas de acordo com as conquistas e derrotas acumuladas (LAGO, 2012, p. 10).

A luta pela moradia no Brasil<sup>5</sup> tem início na década de 60 quando os movimentos sociais urbanos atuaram no debate sobre uma reforma urbana que revertesse a lógica de apropriação do solo urbano baseada na especulação

---

<sup>4</sup>A Declaração de Istambul, adotada por 171 países por ocasião da Segunda Conferência Global para os Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em junho de 1996 na Turquia define moradia adequada como a algo mais que ter um teto sob o qual abrigar-se. Significa também dispor de um lugar privado, espaço suficiente, acessibilidade física, segurança adequada, segurança da posse, estabilidade e durabilidade das estruturais, iluminação, calefação e ventilação suficientes, uma infraestrutura básica adequada que inclua serviços de abastecimento de água, saneamento e eliminação de dejetos, fatores apropriados de qualidade do meio ambiente e relacionados com a saúde, e uma localização adequada e com acesso ao trabalho e aos serviços básicos (FERNANDES, 2003, p. 49).

<sup>5</sup>No Brasil, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (CF, art. 23, inc. IX). Na União, compete ao Ministério das Cidades implementar as políticas e os programas nacionais urbanos – incluindo habitação, saneamento e transporte – a serem definidos pelo Conselho Nacional das Cidades a partir de sua instalação. A ser constituído com representantes de Governo e da sociedade civil, esse conselho deverá estabelecer os objetivos, diretrizes, metas e os meios necessários para implementação dessas políticas e programas. No âmbito de suas respectivas competências, Estados e Municípios devem possuir estrutura operacional adequada para o desenvolvimento de suas atribuições na área habitacional (FERNANDES, 2003, p. 49).

imobiliária e na apropriação privada dos investimentos públicos sobre a cidade e que implementasse uma política de habitação popular, já na década de 70<sup>6</sup>, o foco era o fim da ditadura com suas políticas anti-sociais. Durante a década de 80 buscou a redemocratização do país e da década de 90 até os dias atuais, luta pela participação nos processos decisórios e construtivos sobre as políticas públicas e programas de acesso universal à moradia<sup>7</sup> e aos serviços públicos urbanos, à educação e saúde de qualidade (FERREIRA, 2012, p. 117).

Os principais movimentos sociais de moradia são: União Nacional de Moradia Popular (UNMP), Movimento Nacional de Luta por moradia (MNLN), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e Central dos Movimentos Populares (CMP).

A UNMP começou em 1989 e consolidou-se a partir do processo de coletas de assinaturas para o primeiro projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Gestor de Habitação e Interesse Social no Brasil (SNHIS e FNHIS), a Lei 11,124/2005 (FERREIRA, 2012, p. 122).

O MNLN foi criado em 1990, no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, realizado com representação de 13 estados. Materializou-se depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, deflagradas principalmente na década de 80. O CONAM tem como função organizar as federações estaduais, uniões municipais, associações comunitárias, entidades de bairro e similares (FERREIRA, 2012, p. 122).

A CMP, fundada em 1993 propõe unificar os diversos movimentos populares, agregando ONGs de mulheres, movimentos de negros, de moradia e comunitários, passando pelos movimentos culturais, de rádios comunitárias, indígenas e ecológicos, dentre outros (FERREIRA, 2012, p. 122)

Dentre os principais marcos regulatórios referentes à política urbana estão a Política Nacional de Saneamento Ambiental, Lei 11.445/2007; Política Nacional de

---

<sup>6</sup>Em 1970 em Londres os trabalhadores quando começaram a lutar pela propriedade pública, os capitalistas defendem a disseminação da casa própria, como apresenta Harvey: (...) *a vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, além de promover a ética de um individualismo possessivo bem como a fragmentação dessa classe em classes de habitação constituídas de inquilinos e proprietários*" (HARVEY, 1982, p. 13)

<sup>7</sup> Neste sentido afirma Harvey (1980) que a democratização da terra para o uso, a desmercadorização da terra, é o objetivo. A função social da propriedade só diz que as terras têm a ver com a cidade e alguém tem que determinar que a terra tem que estar integrada no conjunto da cidade. Todo mundo que mora na cidade tem que ter escola, moradia, transporte. Se ela (a terra) está parada, não pode nem ser protegida pela lei, porque ela já é uma terra ilegal.

Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305/2010, Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei nº 12.587/2012, Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 e Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Lei nº 11.124/2005.

Todavia, embora exista arcabouço legal evolutivo no que tange à política urbana e movimentos sociais ativos, a efetividade das políticas habitacionais ainda está aquém dos anseios populares.

Neste contexto, procura-se, no presente capítulo relatar as políticas públicas, com foco nas habitacionais, e o papel do Estado na intervenção e efetividade dos direitos no Estado Socioambiental, em que preconiza a sadia qualidade de vida. Ressalte-se a participação coletiva no enfrentamento das questões de moradia diante do cenário de desigualdades sociais.

## **1.1 POLITICAS PÚBLICAS E A INTERVENÇÃO ESTATAL**

No encerramento do século XIX e no início do século XX surge o modelo de Estado que substituiu o Estado Liberal.

Trata-se dos primeiros vestígios do Estado Social, que marca a intervenção do Estado na promoção do bem-estar social que traduz o Estado Democrático de Direito.

A intervenção estatal consiste em ações positivas, que são previstas e organizadas por meio do que se denominaram programas e políticas públicas, sendo ações do Estado que se formam e se ordenam de acordo com o tipo de sistema de proteção adotado em determinada época e local (CANUT, 2013, p. 13).

Em português, a palavra política se refere tanto ao processo de disputa por cargos e negociação de interesses na sociedade (*politics*) quanto à implementação de ações governamentais específicas, na área de educação, saúde, meio ambiente, redução da pobreza, e outras (*policy*). Em países de língua inglesa se utilizam palavras diferentes para esses dois processos “*polities*” no primeiro caso, e “*policy*” no segundo, expressão que costuma ser traduzida para o português como política pública (GOULART; BORDIN, 2013, p.241)

Evidente que as relações sociais têm como pano de fundo a interação com o acesso (livre ou regulado), a apropriação (individual ou coletiva) e o uso (privado ou público) dos recursos ambientais (LAYRARGUES, 2009, p. 21).

Neste diapasão, para a efetividade da sustentabilidade faz-se necessário o estabelecimento de políticas públicas<sup>8</sup>, para a supressão das desigualdades que procura repartir os benefícios e prejuízos no que tange aos recursos ambientais.

Não obstante, a partir do momento em que o Homem passou a conviver em sociedades complexas a distribuição das riquezas entre a coletividade a crise ambiental é evidente, haja vista que a economia tem o condão da produção enquanto a política da distribuição.

Pode-se conceituar políticas públicas como:

(...) decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. São de responsabilidade da autoridade formal legalmente constituída para promovê-las, mas tal encargo vem sendo cada vez mais compartilhado com a sociedade civil por meio do desenvolvimento de variados mecanismos de participação no processo decisório. (AMABILE, 2012, p. 390)

Neste contexto, as políticas públicas são a concretização da ação governamental. Consideram atores formais e informais num curso de ação intencional que visa ao alcance de determinado objetivo. Podem ser constituídas com uma função distributiva, redistributiva ou regulatória e inspiram o constante debate sobre a modernização do Estado e, por isso, estão contemporaneamente se fundando mais em estruturas de incentivos e menos em estruturas de gastos governamentais (AMABILE, 2012, p. 390).

Não obstante, as políticas públicas partem de um processo de escolha, nos quais influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre Estado e sociedade. Grupos organizados se revezam como condicionantes dessas variáveis, participando direta e indiretamente do processo decisório que as sustenta. Por isso, não se costuma definir de antemão quais seriam as finalidades precípuas das políticas públicas senão de uma forma mais genérica como, por exemplo, o atendimento do interesse da coletividade. É certo, apesar disso, que uma política pública se integra ao conjunto de esforços governamentais, coordenados em

---

<sup>8</sup> Habermas, Boaventura Santos, Dussel, entre outros procuram resgatar a dimensão da ação pública a partir da emancipação em face do bem comum, e do fortalecimento da cidadania.

prol do atendimento de demandas especificamente selecionadas (AMABILE, 2012, p. 390).

Bourdieu ressalta a participação do Estado no mercado habitacional, e que possui capacidade de intervir já que:

Através nomeadamente de todas as formas de regulamentação e de ajuda financeira destinada a favorecer uma ou outra forma de realizar os gostos em matéria de alojamento, de ajuda aos construtores ou aos particulares, como os empréstimos, as isenções, os créditos bonificados, etc. O estado- e aqueles que estão em condições de impor as suas perspectivas através dele- contribui de forma muito significativa para produzir o estado do mercado de habitações, nomeadamente orientando direta ou indiretamente os investimentos financeiros- e também afetivos- das diferentes categorias sociais em matéria de alojamento. (BOURDIEU, 2006, p. 33-34)

Ademais as regras que definem as políticas e o serviço público são derivadas de embates entre a esfera estatal e grupos que representam ideologias diferentes. Assim, as políticas habitacionais são permanentemente adaptadas:

Tal como a “política de habitação” é, a nível central, o resultado de uma longa cadeia de interações concretizadas num determinado quadro estrutural, também as regulamentações constitutivas desta política serão, elas próprias, reinterpretadas e redefinidas através de uma nova série de interações entre os agentes que, em função da sua posição nas estruturas objetivas do poder definidas à escala de uma unidade territorial, região ou município, seguem estratégias diferentes ou antagônicas. Quer isto dizer que não se pode conceber a relação entre o “nacional” e o local”, o “centro” e a “periferia”, com a da regra universal e da aplicação particular, da concepção e da execução. (BOURDIEU, 2006, p.171)

Quanto à aproximação da política definida em nível federal e a parcela da população que se destina, Bourdieu, afirma que:

(...) a utilização de uma oposição entre “centro” e “periferia”, para além de apagar, a coberto de uma neutralidade descritiva, os efeitos da dominação, tende a estabelecer uma hierarquia entre dois termos opostos: as ações periféricas são assim pensadas como simples aplicação mecânica das decisões centrais, servindo a administração local apenas para executar as ordens ou “circulares” burocráticas; ou então, sem que uma coisa exclua a outra, podem ser consideradas como “resistência” do interesse privada ou do particularismo local a medidas centrais. (BOURDIEU, 2006, p. 171)

No entendimento de Michael Lipsky (1980) a análise da efetividade da política pública deve verificar a atuação do corpo burocrático, que denomina de burocratas de nível de rua. Tais profissionais são os trabalhadores do serviço público que atuam com os cidadãos na implementação das políticas públicas. (LIPSKY, 1980, p. 03)

Segundo, Lipsky os burocratas de nível de rua<sup>9</sup> dominam os conflitos políticos a respeito do serviço público por dois fatores, o primeiro diz respeito ao escopo e a função dos servidores públicos, no segundo momento os burocratas de rua tem relação com a vida das pessoas, pois socializam os cidadãos em relação às expectativas quanto ao serviço público e também quanto ao lugar na comunidade política (LIPSKY, 1980, p. 04).

Como já mencionado, as mudanças e evoluções no campo do direito à moradia no país são frutos das lutas e conquistas dos movimentos sociais. Diante da pressão foram construídos três programas de Habitação de Interesse Social (HIS). O primeiro foi o Programa Crédito Solidário em 2004, que utilizou recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). O segundo programa foi a Ação de Produção Social da Moradia (APSM) que garantiu o acesso das associações e cooperativas ao FNHIS. O terceiro foi o Programa Minha Casa Minha Vida<sup>10</sup>(PMCMV), que teve como objetivo principal responder à crise econômica mundial de 2008, decorrente da crise imobiliária nos Estados Unidos) como forma de aquecer o mercado imobiliário no Brasil (FERREIRA, 2012, p. 128-129).

Para melhor compreensão dos avanços da política habitacional no país, segue o quadro construído por Regina Fátima Ferreira (2012) em que aborda as diferentes estratégias utilizadas pelos movimentos sociais urbanos na busca de ampliação do acesso ao direito à cidade:

**Tabela 1. Quadro Comparativo dos avanços na política de habitação X atuação dos movimentos de moradia e reforma urbana:**

Período	Avanços na Política de Habitação de Interesse Social	Atuação dos movimentos de moradia e de reforma urbana
1985-1994 Sarney (PFL) (1985-1989) Collor (PRN)	-Emenda popular de Reforma Urbana (1987) e Capítulo Política Urbana na Constituição Federal(1988).	-Formulação de Proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987)/Lobby no Congresso, Caravana à Brasília.
(1990-1992) Itamar (PMDB) (1993-1994)	-1ª Iniciativa popular de projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular/FMNP (1991).	-Formulação da proposta e 4ª Caravana à Brasília (1991)/Lobby no Congresso, Marchada Reforma Urbana e pelo Direito

<sup>9</sup>Pode ser conceituado como profissionais que atuam na ponta, agentes responsáveis pela aplicação da política.

<sup>10</sup> Segundo definição do Ministério das Cidades, o programa tem como objetivo “atender as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade”, disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)

		à Cidade, Jornadas Nacionais de Luta pela Moradia Popular.
1995- 2002 FHC (PSDB)	- Introdução do direito à moradia como um direito social (art. 6º) na Constituição Federal (2000)	- Formulação de proposta de Emenda Popular de Reforma Urbana (1987)/Lobby no Congresso Caravana à Brasília.
	-Aprovação do Estatuto da Cidade (2001)	-Formulação de proposta/Lobby no Congresso
2003-2010 LULA (PT)	- Criação do Ministério das Cidades (2003), das Conferências das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades/ ConCidades (2004)	-Participação de membros dos movimentos na Formulação do Projeto Moradia com proposta de conferências e conselho/Atuação nas eleições-Plataforma da Reforma urbana e do Direito à Cidade.
	-Aprovação da Política Nacional da Habitação (2004) no Concidades	-Participação no Conselho das Cidades e na formulação da proposta do Projeto Moradia, onde foram definidas diretrizes para a PNH
	-Criação do Programa Crédito Solidário (2004), voltado para a autogestão (Resolução 93/2004 do CCFDS)	-Atuação no Conselho das Cidades, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005)
	-Aprovação da Lei do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e sua regulamentação através do decreto 5.796/2006.	-Formulação de proposta: primeira lei de iniciativa popular/Lobby no Congresso, Caravanas, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005). Audiência com Ministros e Presidência da República, Atuação no FNRU na Conferência e no Conselho das Cidades (2005)
	-Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos, PDP's (2006).	-Atuação no Conselho das Cidades, nos Núcleos da Campanha dos PDP,s por todos os estados.
	-Aprovação da Lei 11.447/2007 que estabeleceu a Política Nacional de Saneamento Ambiental (2007).	-Atuação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, em parceria com o FNRU.  -Atuação no Conselho das Cidades, Lobby no Congresso, Jornadas de Luta pela Reforma Urbana, Audiência com Ministros das Cidades, com a Secretaria Geral da Presidência (SGP)

	-Aprovação da Lei 11.578/2007 que incluiu o acesso de entidades sem fins lucrativos (cooperativas e associações autogestionárias) aos recursos do FNHIS)	-Atuação no Conselho das Cidades, Marchas, Jornadas, Audiências com Ministros, Casa Civil e SGP.
	-PAC Urbanização de Assentamentos Precários (2007).	-Atuação no Conselho das Cidades.
	-Ação de Apoio à Produção Social da Moradia (2008)	-Atuação no Conselho das Cidades, Jornada da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade.
	-Plano Nacional de Habitação/PLANHAB (2008).	-Atuação no Conselho das Cidades, participação nos seminários do PLANHAB.
	-Aprovação da Lei 11.888/2008 que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (2008)	-Lobby no Congresso, atuação no Conselho das Cidades.
	-Aprovação da Lei 11.977/09 que cria o Programa Minha Casa Minha Vida e simplifica os processos de regularização fundiária de interesse social (2009).	-Atuação no Conselho das Cidades, Audiências com Ministros, SGP e Casa Civil
	-Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (2009)	-Atuação no Conselho das Cidades, Audiências com Ministros, SGP e Casa Civil
2011- Atual Dilma (PT)	-Programa Minha Casa Minha Vida Entidades 2, previsto na Lei 12.424/2011, que altera a Lei 11.977/09 (2011).	-Atuação no Conselho das Cidades, audiências com SGP.
	-Aprovação da Lei 12.587/2012 que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012)	-Atuação no Conselho das Cidades e no Congresso.

Ressalta a autora, que os avanços só foram possíveis em função dos acúmulos resultantes dos inúmeros debates produzidos no âmbito da sociedade civil organizada em associações, confederações, fóruns e redes e, principalmente, da pressão exercida pelos movimentos sociais organizados junto aos poderes executivo, legislativo e, mais recentemente, judiciário (FERREIRA, 2012, p. 129).

Vale destacar que a atual política habitacional tratada no Programa Minha Casa Minha Vida, fica restrita a esfera nacional, já que os Estados e municípios apenas apresentam a demanda, o que revela na produção de unidades habitacionais em áreas distantes dos centros urbanos, no qual a população ainda enfrenta o critério da periferização (ARAÚJO *et al*, 2011) das comunidades de baixa renda, ou seja, há enfrentamento do déficit<sup>11</sup> de residências de forma quantitativa mas não qualitativa.

Assim, para políticas públicas eficazes em um primeiro momento necessita-se ter consciência do funcionamento das cidades e da sociedade, como funcionam os processos de gestão, de inclusão e exclusão social.

Neste contexto, falar em políticas públicas é falar em política, em *pólis* (Grécia), o espaço a ser administrado, o lugar dos conflitos e da harmonização, o lugar da cidadania, um lugar ou espaço não apenas geográfico, mas da construção e convivência comunitária e coletiva, que, ao mesmo tempo tem que equalizar e promover a autonomia individual (PELIZZOLI, 2011, p.115).

## 1.2 MÍNIMO EXISTENCIAL

No entendimento de DOYAL e GOUGH as necessidades humanas básicas estipulam o que as pessoas precisam alcançar se elas querem evitar prejuízos graves (1991, p. 50).

Neste diapasão, os critérios para a identificação das necessidades básicas podem ser definidos a partir do sofrimento ou dano, inevitabilidade e ausência de

---

<sup>11</sup> “Segundo dados disponibilizados pelo IBGE, o estoque de imóveis vagos seria suficiente para abrigar a população em situação de déficit habitacional. Há Portanto, um processo que dificulta o acesso das classes populares à satisfação de suas necessidades, em especial a moradia” (MELLO, 2012, p. 220).

uma situação alternativa ou impossibilidade de uma situação futura substituinte, de acordo com uma previsão a mais realista possível (ROIG, 1994, p. 287).

A autora espanhola Añon Roig (1994) assevera a existência de duas vias para utilizar o conceito de necessidade na fundamentação de direitos. A primeira via refere-se que um direito tem lugar a partir de uma necessidade básica, o que pressupõe conexão entre ambos, assim, as necessidades são concomitantemente dados empíricos da experiência humana e critérios de valor ou prescritivos para a ação humana.

No tocante a segunda via, revela que necessidades básicas não satisfeitas é um forte argumento para a existência de direitos a sua satisfação<sup>12</sup>, neste contexto, os direitos sociais se revelam como necessários para a concretude das necessidades não satisfeitas.

As necessidades humanas são imutáveis. O que muda são as formas como essas necessidades são expressas no meio social. As necessidades orgânico-biológicas permanecem as mesmas, o que pode alterar é a forma como essas necessidades são supridas pelas comunicações com o meio (TRINDADE, 2007, p. 136).

Não há dúvida de que existe uma estrutura de interdependência meio sistema em todos os elementos existentes no mundo da vida. Assim, define CAPRA (1999):

A concepção de sistemas vivos como redes fornece uma nova perspectiva sobre as chamadas hierarquias da natureza. Desde que os sistemas vivos, em todos os níveis são redes, devemos visualizar a teia da vida como sistemas vivos (redes): interagindo à maneira de rede com outros sistemas (redes). Por exemplo, podemos descrever esquematicamente um ecossistema como uma rede com alguns modos, cada modo quando amplificado, aparece, ele mesmo, como uma rede. Cada modo da nova rede pode representar um órgão, o qual, por sua vez, aparecerá como uma rede quando amplificado e assim por diante. Em outras palavras, a teia da vida consiste em redes dentro de redes. Em cada escala, sob estreito e minucioso exame, os modos da rede se revelam como redes menores. Tendermos a arranjar esses sistemas, todos eles aninhados dentro de sistemas maiores, num sistema hierárquico colocando os maiores acima dos menores, a maneira de uma pirâmide. Mas isso é uma projeção humana. Na natureza, não há “acima” ou “abaixo”, e não há hierárquicas. Há somente redes aninhadas dentro de outras redes. (CAPRA, 1999, p. 44-45)

---

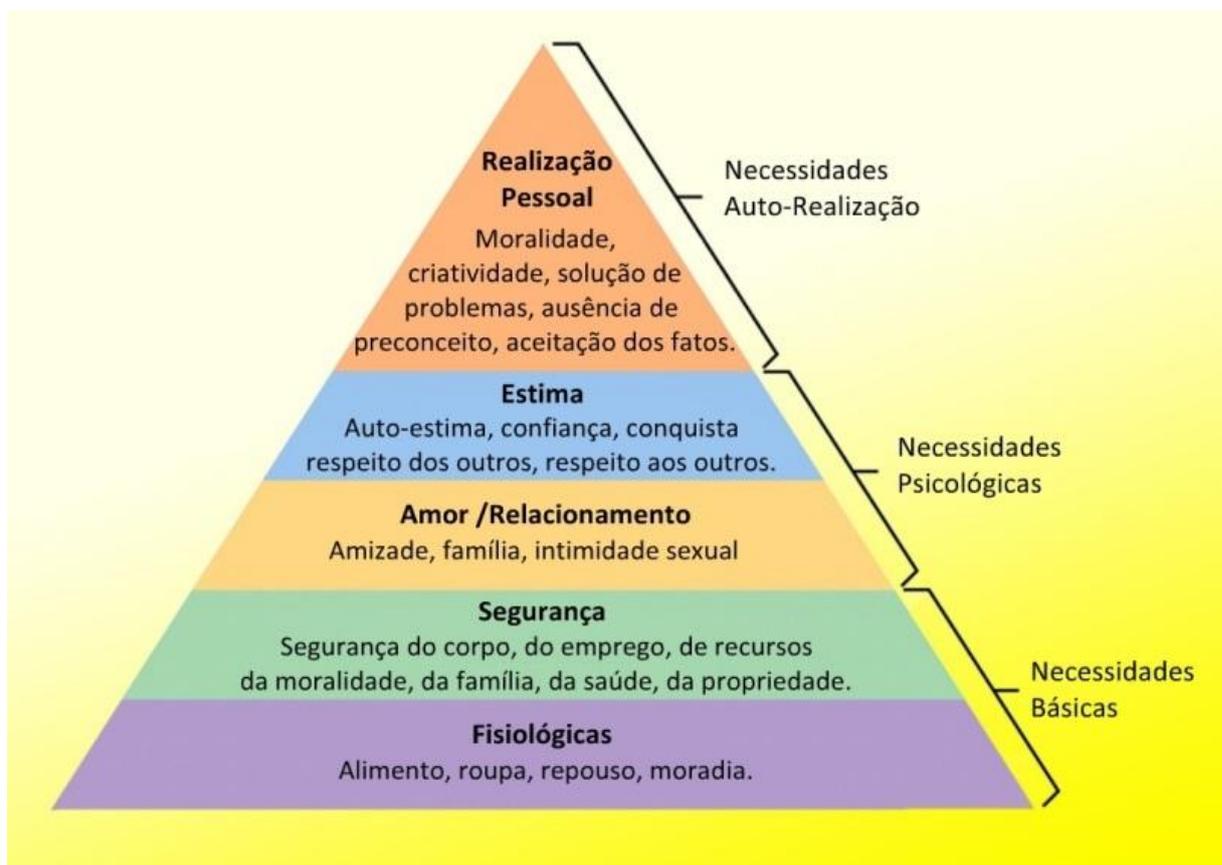
<sup>12</sup> A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental. (RTJ 185/794-796, Rel. Ministro. Celso de Mello, Pleno).

Vale salientar que as necessidades básicas não são intencionais, mas sim, instintivas e diretamente atreladas à condição humana. Assim, uma ligação entre necessidades humanas e a natureza do ser humano deve servir de balizamento para o processo normativo. Esses parâmetros podem ser estruturados em forma de hierarquia de necessidades para o estabelecimento de expectativas compartilhadas pelas normas (TRINDADE, 2007, p. 140).

Neste sentido, pode-se definir que as necessidades básicas são objetivas, porque a sua especificação teórica e empírica independe de especificações individuais. E são universais, porque a concepção de sérios prejuízos, decorrentes de sua não-satisfação adequada, é a mesma para todo o indivíduo, em qualquer cultura (PEREIRA, 2002, p. 68).

Cabe salientar que Maslow apontou processo hierárquico de necessidades as quais os seres humanos estão atrelados. Assim, a teoria de Maslow apresenta a seguinte pirâmide das necessidades:

**Figura 1: Pirâmide de Maslow**



Assim, segundo a teoria de Maslow o suprimento das necessidades humanas segue uma hierarquia, ou seja, o atendimento de uma necessidade hierarquicamente superior pressupõe o atendimento da necessidade precedente.

O direito ao desenvolvimento que se refere o autor Willian Felice (1996, p. 77) proporciona ao pobre exigir o direito ao nível mínimo de decência humana. Quanto a tal direito, vale destacar que o primeiro documento internacional que aborda trata-se da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos, de 1981, no qual aduz em seu artigo 22 que *“todos os povos têm direito ao desenvolvimento econômico, social e cultural, no devido respeito à sua liberdade e identidade, e na igual fruição de herança comum da humanidade”* (RISTER, 2007, p. 55)

Não obstante o direito ao desenvolvimento está inserido no rol dos direitos humanos já que traduz a necessidade de *“integrar e/ou coordenar o conjunto de direitos e deveres dos Estados e os direitos humanos com o objetivo de tornar possível o artigo 28<sup>13</sup> da Declaração Universal dos Direitos Humanos”* (MOISÉIS, 1998, p.63).

Em suma, o direito do desenvolvimento foi concebido como um instrumento de reorientação de toda a ordem jurídica em torno do imperativo do desenvolvimento (BLANC apud RISTER, 2007, p. 68).

O primeiro passo ocorreu em 1964, em que a Organização das Nações Unidas (ONU), inaugura a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento<sup>14</sup> (UNCTAD). Posteriormente foi criado o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1965, que propõe a reflexão sobre o desenvolvimento, no qual produz o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano, sendo que em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, revela-se com norteador para a evolução do desenvolvimento sustentável.

Assim, o desenvolvimento deve ser entendido como processo de transformação no sentido de que os meios e os fins sejam colimados para gerar transformações necessárias para melhorar a vida em sociedade (MEDEIROS, 2011, p. 197).

---

<sup>13</sup> Aduz o artigo que: todo o homem tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente declaração possam ser plenamente realizados”

<sup>14</sup> “(...) com intuito de orientações para o desenvolvimento e mitigação das forças entre os países do norte e do sul com o bloco dos países em vias de desenvolvimento (MEDEIROS, 2011, p. 195)

No que tange à política de desenvolvimento urbano, esta tem como objetivo o pleno desenvolvimento de seus habitantes<sup>15</sup>. Todavia, a busca pelo bem-estar é visto por alguns como obtida “*as custas da limitação das produções materiais e para outros, como proporcional à abundância dos produtos*” (SACHS, 2007, p. 55).

O planejamento do meio ambiente urbano é condição para a efetividade das políticas públicas habitacionais, em que vem a somar para que se possam viabilizar os acertos diante de uma realidade complexa que exige eficácia (MEDEIROS, 2011, p.204).

Vale destacar, ainda, que o direito ao mínimo existencial está entrelaçado ao direito à dignidade humana, logo, a dignidade aponta para certo nível de satisfação das necessidades, uma vez que um ser humano precisa do mínimo de existência para que ele possa gozar os seus direitos e para que leve, neste sentido, uma existência humanamente digna, conforme aponta TUGENDHAT (2000, p. 391-192).

Em síntese, o mínimo existencial se trata como direito de satisfação das necessidades básicas (MAURER, 1999, p. 273).

O direito ao mínimo existencial é então o direito à satisfação das necessidades básicas, ou seja, direito a objetos, atividades e relações que garantem à saúde e a autonomia humana e, com isso impedem a ocorrência de dano grave ou sofrimento em razão da deficiência de saúde ou impossibilidade de exercício da autonomia (LEIVAS, 2006, p. 135).

Corina Treisch (1999) traz à baila o seguinte conceito de mínimo existencial:

O mínimo existencial é a parte do consumo corrente de cada ser humano, seja, criança ou adulto, que é necessário para a conservação de uma vida humana digna, o que compreende a necessidade de vida física, como a alimentação, vestuário, moradia, assistência de saúde, etc (mínimo existencial físico) e a necessidade espiritual- cultural, como educação, sociabilidade, etc. Compreende a definição do mínimo existencial tanto a necessidade física como também cultural- espiritual, então se falade um mínimo existencial cultural (1999, p. 01).

A adoção das necessidades humanas como elemento determinante de direitos fundamentais propicia uma maior segurança ao próprio sistema de controle social. Este fato deriva da manutenção do ser em seu meio como elemento centralizador das relações sociais.

---

<sup>15</sup>Conferir o artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

### 1.3 EFETIVIDADE DOS DIREITOS NO ESTADO SOCIOAMBIENTAL

O Relatório Nosso Futuro Comum, também conhecido como Relatório Brundtland, de 1987, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente, reconheceu a dependência do Homem em relação a biosfera, ressaltando o cenário de desigualdade social, ao passo que poucos países consomem e esgotam a maioria dos recursos naturais, enquanto que os demais países vivem na perspectiva da fome, da miséria, da doença e da morte prematura<sup>16</sup>.

Vale destacar que apesar do alerta mencionado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas tanto a degradação ambiental como a desigualdade social foram agravadas.

O desenvolvimento sustentável<sup>17</sup> vem como mecanismo para correção da desigualdade social e efetividade dos direitos sociais. Ao manifestar a noção de desenvolvimento sustentável o documento supracitado, expressa que:

A humanidade é capaz de tornar o desenvolvimento sustentável – de garantir que ele atenda as capacidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas. O conceito de desenvolvimento tem, é claro, limites – mas não limites absolutos, mas limitações impostas pelo estágio atual da tecnologia e da organização social, no tocante aos recursos ambientais e, pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos da atividade humana. Mas tanto a tecnologia quanto a organização social podem ser geridas e aprimoradas a fim de proporcionar uma nova era de crescimento econômico. Para a Comissão, a pobreza já não é inevitável. A pobreza não é um mal em si mesma, mas para haver desenvolvimento sustentável é preciso atender às necessidades básicas de todos e dar a todos a oportunidade de realizar suas aspirações de uma vida melhor. (CMMAD 1988: 9-10)

Seguindo nesta esteira, o texto revela a possibilidade de uma economia mundial sustentável, capaz de atender as necessidades básicas de todos, oportunizando sadia qualidade de vida sem comprometer os recursos atuais e das gerações futuras.

---

<sup>16</sup> Nosso Futuro Comum/Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2 ed. São Paulo: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 29.

<sup>17</sup> O conceito de sustentabilidade explora as relações entre desenvolvimento econômico, qualidade ambiental e equidade social” (...) “ Uma sociedade sustentável é aquela que não coloca em risco os recursos naturais- água, solo, vida vegetal, ar- dos quais depende. Assim, desenvolvimento sustentável é o modelo de desenvolvimento que segue esses princípios. É diferente, portanto, do modelo tradicional de crescimento, que se baseia exclusivamente em aspetos econômicos, tais como o aumento da produção e do consumo (PEREIRA, 2011, p. 66)

Todavia o Estado não consegue atingir de modo satisfatório os direitos sociais. Neste sentido, o Estado Socioambiental no qual é modelo de Estado (Constitucional) de Direito que se manifesta no horizonte jurídico-constitucional contemporâneo (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 15).

O adjetivo socioambiental se dá pela necessária convergência das “agendas” social e ambiental num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano. O Estado contemporâneo, pelo menos como aqui compreendido, não é de ser reduzido a um Estado “Pós-Social”, precisamente em virtude da circunstância de que o projeto de realização dos direitos fundamentais sociais longe está de uma realização satisfatória, ainda mais considerando a privação, até mesmo na esfera de um patamar minimalista, do acesso aos bens sociais básicos para um expressivo número de seres humanos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010, p. 16).

Assim, o Estado Socioambiental revela duas dimensões jurídico-políticas relevantes: a obrigação do Estado em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, de promover políticas públicas (econômica, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica e o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente, dando expressão concreta à assunção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras (CANOTILHO, 1998, p. 23).

O Relatório do Desenvolvimento Humano (PNUD, 2005) revela que pobreza<sup>18</sup> e desigualdade não são sinônimos<sup>19</sup>.

A pobreza pode ser definida como um fenômeno social em que há situação de privação resultante de falta de recursos. Esta definição tem duas partes que interessa sublinhar: privação e falta de recursos, termos entre os quais existe uma relação de causa e efeito (Costa, 2007, p.27).

---

<sup>18</sup>“Historicamente, aos excluídos, sempre restou a benevolência do Estado. Contudo, o que difere os excluídos de hoje dos de tempos atrás é o fato de as políticas estatais não os atingirem. Existe, hoje, imensa massa de população que não é atingida pelas parcas políticas sociais em execução. Sendo a pobreza marcada por carências diversas, a falência estatal deixa a população miserável entregue à sua própria sorte” (...) “ a miséria coloca o pobre como um incomodo, como um perigo, sendo necessárias ações que amenizem esta ameaça” (SOUZA, 2006, p. 85)

<sup>19</sup>“O conceito de pobreza analisado enquanto situação de escassez de recursos de que um indivíduo, ou família, dispõem para satisfazer necessidades consideradas mínimas, acentua o aspecto distributivo do fenômeno (a forma como os recursos se encontram distribuídos entre os indivíduos e/ou famílias na sociedade). Já o conceito de exclusão social acentua os aspectos relacionais do fenômeno, quando encaramos este conceito enquanto situação da inadequada integração social” (PEREIRINHA, 1995, p. 170)

No que tange à privação, Costa aduz que a privação traduz-se, antes do mais, em más condições de vida. Este é, porventura, o lado mais visível da privação e da própria pobreza. Normalmente trata-se de privação múltipla, isto é, em diversos domínios das necessidades básicas: alimentação, vestuário, condições habitacionais, transportes, comunicações, condições de trabalho, possibilidades de escolha, saúde e cuidados de saúde, educação, formação profissional, cultura, participação na vida social e política, etc. (COSTA, 2007, p.27)

Apesar de a pobreza<sup>20</sup> representar uma dimensão da desigualdade- e econômica- a desigualdade não é só econômica como estamos acostumados a perceber no senso comum e na maioria dos estudos mais divulgados sobre a desigualdade. A desigualdade é multifacetada e pode se revelar em inúmeras manifestações sociais, como no acesso ou falta dele aos serviços públicos básicos, como educação, saúde, transporte, água e saneamento; na questão étnica e de gênero; na ocupação de postos de trabalho, de cargas de direção etc (LAYRARGUES, 2009, p. 12-13).

Assim, explica Philippe Layrargues (2009):

(...) o foco conferido à desigualdade permite um tratamento da questão social de forma relacional, diferentemente da abordagem feita ao problema da pobreza que é unidimensional por definição, a desigualdade é uma questão eminentemente comparativa, colocando lado a lado grupos ou estratos sociais distintos da mesma sociedade. A vantagem dessa abordagem relacional é que ela permite visualizar as assimetrias e injustiças existentes, podendo-se revelar as contradições na sociedade, via de regra, tratadas de forma neutralizada, a exemplo do abismo existente entre a riqueza e a pobreza na expressão econômica ou nos índices de mortalidade materna entre ricos e pobres na expressão não econômica da desigualdade (LAYRARGUES, 2009, p. 13).

Neste contexto, quando o Estado não consegue resolver a temática da desigualdade e do acesso habitacional, a justiça social permanece afastada, em um cenário de crescente vulnerabilidade social e econômica.

Frise-se que o termo “questão social” foi utilizado nominalmente pela primeira vez em 1830, é descrito por Roberto Castel<sup>21</sup>, como sendo fundamental para a

<sup>20</sup>“O potencial de exclusão, derivado da pobreza, é grave na medida em que dificulta o gozo da autonomia individual indispensável ao pleno exercício da cidadania. A pobreza, antes de qualquer coisa, é uma questão de injustiça, pois limita a capacidade individual de escolha, da autodeterminação”. (CHAVES, 2013, p. 26)

<sup>21</sup> O autor traz em seu livro “*As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*”, lançado na França em 1995 e no Brasil, pela Vozes, em 1998 ; a questão da coesão social. Rizek no prefácio da obra de Castel, esclarece o pensamento do autor: *A idéia de que as metamorfoses de questão social não dizem respeito apenas a quem, de um modo ou de outro, foi atingido pelas novas formas do desemprego ou de precarização, aos novos inúteis do mundo, aos inimpregáveis, aos que se*

sociedade moderna, que após as revoluções industrial e francesa, “*foi suscitado pela tomada de consciência das condições de existência das populações que são ao mesmo tempo, os agentes e as vítimas da revolução industrial*” (CASTEL, 2005, p.30). Ademais, segundo o autor, a ‘questão social’ é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que, em termos políticos, se chama uma nação) para existir como um conjunto ligado de interdependência. (CASTEL, 2005, p. 30).

O autor, ainda assevera no que se refere ao conceito de social que:

O hiato entre a organização política e o sistema econômico permite assinalar, pela primeira vez com clareza, o lugar do “social”: desdobrar-se nesse entre-dois, restaurar ou estabelecer laços que não obedecem nem a uma lógica estritamente econômica nem a uma jurisdição estritamente política. “O social” consiste em sistemas de regulações não mercantis, instituídas para tentar preencher esse espaço. Em tal contexto, a questão social torna-se a questão do lugar que as franjas mais dessocializadas dos trabalhadores podem ocupar na sociedade industrial. A resposta para ela será o conjunto dos dispositivos montados para promover sua integração (CASTEL, 2005, p. 31).

Na sequência das análises, o autor adverte que apesar de vários grupos sociais encontrarem às margens da sociedade, o efeito da “questão social”, pode ser comparado como de um bumerangue, no qual “*os problemas suscitados pelas populações que fracassam nas fronteiras de uma formação social retornam para o centro*”. (CASTEL, 2005, p. 34).

Para a solução da questão social Castel afirma a necessidade de “*Pacto de solidariedade, pacto de trabalho, pacto de cidadania: pensar as condições da inclusão de todos para que possam comerciar juntos, como se dizia na época do Iluminismo, isto é, ‘fazer sociedade’*” (2005, p. 35). Em suma, para o autor, a resolução da questão social depende do “conjunto dos dispositivos montados para promover a integração” (Castel, 2005, p.31) bem como da existência de “*uma figura do Estado social à altura dos novos desafios*” (Castel, 2005, p. 35), a saber:

O recurso é um Estado estrategista que estenda amplamente suas intervenções para acompanhar esse processo de individualização, desarmar seus pontos de tensão, evitar suas rupturas e reconciliar os que caíram aquém da linha de flutuação. Um Estado até mesmo protetor

---

*localizam nas margens da sociedade salarial. É o centro das relações salariais e sociais que está igualmente em discussão, isto é, a própria natureza dos laços e vínculos que constituem o seu núcleo. Não se trata, então, de dar conta somente dos processos de exclusão (...) mas também o que acontece com os que permanecem no interior das zonas de coesão social ou nas zonas de integração em seu frágil equilíbrio, constituído a partir do vínculo entre as relações de trabalho e as formas de sociabilidade (...)*(RIZEK, 2005, p. 12),

porque, numa sociedade hiperdiversificada e corroída pelo individualismo negativo, não há coesão social sem proteção social. Mas esse Estado deveria ajustar o melhor possível suas intervenções, acompanhando as nervuras do processo de individualização. (CASTEL, 2005, p. 610).

No entendimento de Hannah Arendt, o modo de produção capitalista traz como consequências centrais as desigualdades sociais e o agravamento das condições de vida da classe trabalhadora, com fulcro na questão social, isto é, *a questão social só começou a desempenhar um papel revolucionário quando, na Idade Moderna, e não anteriormente, os homens começaram a duvidar de que a pobreza fosse inerente à condição humana, a duvidar de que a distinção entre os poucos que, por circunstâncias, força ou fraude, tinham conseguido se libertar dos grilhões da pobreza e a miserável multidão trabalhadora fosse inevitável e eterna.* (ARENDR, 1971, p. 22).

Segundo Carlúcia Maria da Silva, no dicionário de políticas públicas, no que tange à exclusão social, a estigmatização da pobreza funciona por meio da lógica que transforma direitos em concessões, reforçando assim processos de exclusão, a cultura da tutela e do apadrinhamento. E assim, exclusão e subalternização de beneficiários das políticas públicas são ratificadas; os serviços e políticas públicas são apresentados como favor e benevolência das elites dominantes. Neste sentido, é imprescindível inverter a ordem, de modo que, na implementação de políticas públicas, estas visem também à proteção social. E assim, a questão do trabalho passa a ser também parte integrante desta política. Para isso, torna-se importante e necessário, em vistas de maior eficiência e eficácia, considerar a dimensão do território, bem como potencializar ações intersetoriais e transversais entre as políticas urbanas e sociais (SILVA, 2012, p. 199).

Vale destacar que a sustentabilidade<sup>22</sup> de uma sociedade se mede por sua capacidade de incluir a todos e garantir-lhes os meios de uma vida suficiente e

---

<sup>22</sup> O conceito de sustentabilidade comportaria sete aspectos: (i) sustentabilidade social: melhoria da qualidade de vida da população, equidade na distribuição de renda e da diminuição das diferenças sociais, com participação e organização popular; (ii) sustentabilidade econômica: públicos e privados, regularização do fluxo desses investimentos, compatibilidade entre padrões de produção e consumo, equilíbrio de balanço de pagamento, acesso à ciência e tecnologia; (iii) sustentabilidade ecológica: uso dos recursos naturais deve minimizar danos nos sistemas de sustentação da vida: redução dos resíduos tóxicos e da poluição, reciclagem de materiais e energia, conservação, tecnologias limpas e de maior eficiência e regras para uma adequada proteção ambiental; (iv) sustentabilidade cultural: respeito aos diferentes valores entre os povos e incentivo a processos de mudança que acolham as especificidades locais; (v) sustentabilidade espacial: equilíbrio entre o rural e o urbano, equilíbrio de migrações, desconcentração das metrópoles, adoção de práticas agrícolas mais inteligentes e não agressivas à saúde e ao ambiente, manejo sustentável das florestas e industrialização

decente. Ocorre que as crises que assolam todas as sociedades esgaçaram o tecido social e jogaram milhões na marginalidade e na exclusão. (BOFF, 2013, p. 20)

Logo, quanto menores as desigualdades, maior a sustentabilidade<sup>23</sup> e melhor a democracia. Não se constrói uma sustentabilidade forte, ampliada, se não garantir a eliminação da sociedade de risco, excludente, unidimensional, monopolista, capitalista. Não se constrói uma verdadeira sustentabilidade se não dermos conta da dimensão ecológica e ambiental, evidentemente, mas também- e simultaneamente- se não dermos conta da sustentabilidade econômica, social, cultural, política e territorial, ou seja, de todas as dimensões da vida humana em sociedade (LAYRARGUES, 2009, p. 22-23).

Todavia, para a efetividade estatal das políticas públicas referentes à habitação, o Estado enfrenta questões de ordem financeira. Em que a máquina pública não consegue organizar-se economicamente para abarcar os direitos sociais.

No entendimento de Sarlet, o legislador (mas não apenas ele) encontra-se vinculado, no âmbito dos deveres de proteção, à proibição de insuficiência, de tal forma que as medidas legislativas adotadas por este devem atender a níveis de proteção suficientes para assegurar um padrão mínimo (adequado e eficaz) de proteção constitucionalmente exigidos (SARLET, 2004, p. 99-100).

Não obstante a efetividade dos direitos sociais depende de recursos financeiros. As dimensões dos direitos fundamentais têm custo público, o que evidencia a *“necessidade de se fazer escolhas alocativas, ou seja, a partir da perspectiva das finanças públicas, que levar a sério os direitos significa levar a sério a escassez”*(GALDINO, 2005, p. 1999).

Para Mendes *et al* (2010) a reserva do possível restringe a efetividade dos direitos sociais, já que:

(...) apensar da realidade da escassez de recursos para bancar políticas públicas de redução de desigualdade, é possível estabelecer prioridades

---

descentralizada; (vi) sustentabilidade políticas: no caso do Brasil, a evolução da democracia representativa para sistemas descentralizados e participativos, construção de espaços públicos comunitários, maior autonomia dos governos locais e descentralização da gestão de recursos; (vii) sustentabilidade ambiental: conservação geográfica, equilíbrio de ecossistemas, erradicação da pobreza e da exclusão, respeito aos direitos humanos e integração social” (FARIA, 2011, p. 17)

<sup>23</sup> “A sustentabilidade não acontece mecanicamente. Ela é fruto de um processo de educação pela qual o ser humano redefine o feixe de relações que entretém com o universo, com a Terra, com a natureza, com a sociedade e consigo mesmo dentro dos critérios assinalados de equilíbrio ecológico, de respeito e amor à Terra e à comunidade de vida, de solidariedade para com as gerações futuras e da construção de uma democracia sociológica”. (BOFF, 2013, p. 149)

entre diversas metas a atingir, racionalizando a sua utilização, a partir da ideia de que determinados gastos, de menor premência social, podem ser diferidos em favor de outros, reputados indispensáveis e urgentes, quando mais não seja por força do princípio da dignidade da pessoa humana, que, sendo o valor fonte dos mais valores, está acima de quaisquer outros, acaso positivados nos textos constitucionais, (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p. 825)

No entendimento de Borowski a reserva financeira do possível coloca com isso um limite de garantia de todos os direitos fundamentais *junto a cada ponderação jusfundamental devem ser levadas em consideração as possibilidades financeiras do Estado* (BOROWSKI, 1998, p. 314).

Não obstante, a incapacidade (ou irresponsabilidade) dos Poderes Legislativo e Executivo na concretização de certos Direitos Fundamentais (sejam direitos “prestacionais”, sejam direitos de reconhecimento para minorias) tem deslocado o fórum de discussão daqueles Poderes para o Judiciário, no que se convencionou chamar de “Judicialização da Política<sup>24</sup>” ou “Politização do Judiciário” (BAHIA, 2012, p. 115).

A judicialização da política ou politização do judiciário traduzem o ativismo judicial que será devidamente detalhado no segundo capítulo da dissertação

#### **1.4 ESTADO EM REDE E A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA**

Segundo Habermas (1987) o desenvolvimento do conhecimento científico e técnico, ao efetivar o incremento e aperfeiçoamento das forças produtivas<sup>25</sup>, faz com que o sistema capitalista se mantenha.

---

<sup>24</sup> A judicialização da política se tratado “processo de expansão dos poderes de legislar e executar leis do sistema judiciário, representando uma transferência do poder decisório do Poder Executivo do Poder Legislativo para os juízes e tribunais” ( VALLINDER, 1995, p. 13)

<sup>25</sup> “As forças produtivas são as edificações e os meios utilizados no processo de produção: meios de produção, de um lado, e força de trabalho, de outro. Os meios de produção são recursos produtivos físicos: ferramentas, maquinaria, matéria- -prima, espaço físico etc. A força de trabalho inclui não apenas a força física dos produtores, mas também suas habilidades e seu conhecimento técnico (que eles necessariamente não dominam), aplicados quando trabalham. Marx diz – e estou de acordo com ele – que esta dimensão subjetiva das forças produtivas é mais importante do que a dimensão objetiva ou dos meios de produção; e, no interior da dimensão mais importante, a parte mais apta ao desenvolvimento é o conhecimento. Logo, em seus estágios posteriores, o desenvolvimento das forças produtivas é, em grande medida, uma função do desenvolvimento produtivamente útil da ciência” (COHEN, 2014, p. 64). Disponível em [http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/dossie46Dossie2.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/dossie46Dossie2.pdf) acesso em 28/08/2015.

Assim, se institucionaliza a introdução de novas tecnologias e de novas estratégias, ou seja, institucionaliza-se a inovação enquanto tal o que legitima a dominação (Habermas, 1987, p. 62).

Ao fazer o resgate histórico, percebe-se que o crescimento das forças produtivas passou a intervir no planejamento econômico, já o Estado com o fito de preservar as relações de produção passou a intervir na economia, conciliando as determinações do capital com os interesses estatais.

Com o propósito de compensar, as sociedades industriais procuravam estabelecer o Estado de bem-estar, que procura promover condições de educação, saúde, habitação, etc, o que Habermas entende por sendo “*a forma privada de revalorização do capital*” (HABERMAS, 1987,p. 70).

Partindo deste norte surge o Estado Contemporâneo em que está subjugado aos ditames financeiros e a esfera política, que deveria ser o celeiro de debates e diálogos imparciais, apartidários, está restrita a discussão de problemas técnicos decorrentes das disfuncionalidades do sistema capitalista.

Neste contexto, o Estado atual está submerso em uma administração burocrática que não resolve os problemas sociais.

Percebe-se no que tange as deficiências sociais uma unilateralidade de discussão em que a sociedade não decide o seu destino, o que põe a sociedade em crise. Todavia, com os novos meios de comunicação, a nova configuração da sociedade está a demandar por novo significado social do espaço e do tempo (CASTELLS, 2012, p. 467), o que traduz o Estado em Rede.

Maria Coeli Simões Pires e Mila Leite Corrêa Costa, no dicionário de políticas públicas, afirmam que a modernidade imprimiu nova modelagem ao complexo institucional da Administração Pública, reconcebendo-a, internamente, de forma diferenciada e autônoma. O Estado administrativo, correspondente ao sistema funcional administrativo, assumiu, nessa linha, sucessivas modelagens, refletindo a própria mudança de concepção política e absorvendo o apelo ínsito às necessidades operacionais e materiais da função administrativa, nos sucessivos cenários paradigmáticos. O chamado Estado em Rede desenvolve-se à luz do paradigma democrático, com ênfase nos eixos da governança participativa e da Administração para a cidadania, buscando rever seu próprio processo de autonomia e as bases de sua legitimidade (PIRES; COSTA, 2012, p. 175).

Assim, complementam, as autoras que:

O Estado em Rede pode ser concebido como nova arquitetura político-administrativa de difusão do poder decisório, que parte de múltiplos pressupostos e baseia-se em diversos princípios organizativos: subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação democrática e transparência administrativa. Sustenta-se na incorporação de avanços tecnológicos, imperativo para a inovação da ambiência administrativa; no aprimoramento dos agentes, proporcionando capacitação e desenvolvimento de perfis aptos a colaborar para o funcionamento da Administração em Rede, especialmente, para a construção de consensos; e na necessária retroalimentação do processo de planejamento e de implementação das políticas públicas, permitindo, às unidades administrativas, a partir de uma lógica cíclica e discursiva, correção dos próprios erros, incorporação de novos desafios, reavaliação dos métodos e fundamentos de modo permanente. A metodologia utilizada para estruturação do Estado em Rede busca promover o diálogo, notadamente o intragovernamental, e a capilarização da governança e da autoridade no território, com vistas à efetiva ampliação da participação qualificada da sociedade civil, sem fragilizar o núcleo rígido da autonomia administrativa. O Estado mantém-se em posição central como mediador na composição dos conflitos e indutor das relações, facilitando a configuração de convergências a partir da identificação das diversas forças sociais e políticas e a construção de ambientes propícios à tomada de decisões. (PIRES; COSTA, 2012, p. 175).

Incorporando os ensinamentos de Castells, as autoras supracitadas, definem os quatro pressupostos que embasam o Estado em Rede, a saber:

O Estado em Rede sustenta-se em múltiplos pressupostos: 1) “sociológicos”, calcados na “sociedade em rede”, na concepção de Manuel Castells, como modelagem afeiçoada a interagir com a sociedade complexa, globalizada e tecnológica; 2) “jurídicos”, na quinta geração de direitos, vocacionados para a inserção do cidadão e da governança no mundo virtual, e no campo da hermenêutica crítica, com subsídio da teoria da linguagem e da teoria da ação comunicativa habermasiana, para reflexão aprofundada acerca da participação compartilhada na construção e aplicação da norma e do Direito, criando o ambiente da discursividade democrática capaz de densificar a interpretação jurídica e os processos decisórios administrativos; 3) “político-democráticos e jurídico-constitucionais”, na autocompreensão normativa do Estado Democrático de Direito, instaurada pela Constituição de 1988, intimamente ligada à necessidade de robustecimento do sistema administrativo, para redefinição de suas estruturas e de sua identidade, ainda vinculadas a formas e práticas autoritárias e burocráticas; 4) “fáticos”, representados pela intensificação das demandas prestacionais, no campo dos serviços públicos; pela constatação da impotência e insuficiência do Estado para respostas a multifacetadas expectativas, mostrando a importância da convergência de atores governamentais, societários e de mercado; e pela intensa conflituosidade decorrente da nova dinâmica social de pluralidade e de maior interatividade dos cidadãos, requerendo esforço coletivo para superação das limitações de responsabilidade do sistema administrativo. (PIRES; COSTA, 2012, p. 175-176).

Assim, diante de tal cenário faz-se necessário a conscientização da sociedade quanto à participação de cada indivíduo, ou seja, educação política. Ao passo que educação entendida como:

(...) como uma instituição social e histórica, que tem como fim gerar transformações tanto em nível das consciências individuais, como em nível mais amplo, da sociedade. Trazendo em seu bojo a concepção do homem na dimensão da práxis - como um ser capaz de refletir sobre a realidade e nela atuar, ao mesmo tempo que esta atua sobre ele transformando-o -, a Educação é vista aqui como uma possibilidade, ainda que limitada por condicionantes históricos (e justamente o desvelamento desses condicionantes históricos é que possibilita o pensamento de transformação), de uma ação transformadora, buscando modificar as condições desumanizantes da sociedade industrial contemporânea e, em especial, da sociedade brasileira. (GONÇALVES 1996, p. 170)

Assim, em que pesem as parcas políticas públicas voltadas para a inclusão social e da inércia estatal em procurar soluções imparciais para os dilemas da precariedade urbana, cabe à coletividade também buscar o equilíbrio socioambiental, de modo que as ações sejam revestidas de obrigação intergeracional, ou seja, com respeito à geração futura.

A cobrança de ações efetivas passa pelo reconhecimento da participação social de cada indivíduo e da relação de pertencimento com a sociedade. Neste sentido, Touraine (1999):

No final do século passado, em plena industrialização do mundo ocidental, os sociólogos nos ensinaram que passávamos da comunidade, fechada em sua identidade global, para a sociedade, cujas funções se diferenciavam e se racionalizavam. A evolução que nós vivemos é quase inversa. Das ruínas das sociedades modernas e de suas instituições saem, por um lado, redes globais de produção, de consumo e de comunicação e, por outro lado, uma volta à comunidade. Vimos ampliar-se o espaço público político; ele não se decompõe sob os efeitos opostos dessa tendência à privatização e desse movimento de globalização. (TOURAINÉ, 1999, p. 10)

Complementa Monteiro (1996):

A reivindicação (e o reconhecimento) de direitos supõe, em princípio, que os atores sociais se sintam parte de uma sociedade política mais abrangente do que aquela definida pelo seu pertencimento a rede de sociabilidades primárias (família, etnia, religião etc.). No entanto, talvez esteja aí um dos nós górdios da questão da democracia do mundo contemporâneo: o enfraquecimento da capacidade dos sistemas democráticos de gerar sentimento de pertencimento a coletividades mais abstratas organizadas em torno do reconhecimento de direitos. (MONTEIRO, 1996, p.104)

Silverstone (2002) assevera que as comunidades sempre tiveram uma composição simbólica e também material. Elas são definidas pelas minúcias da

interação cotidiana, assim como pela efervescência da ação coletiva (...) *sem sua dimensão simbólica não são nada. Sem seus significados, sem crença, sem identidade e identificação, não há nada: nada a que pertencer, de que participar, nada para compartilhar, promover, e nada para defender.* (SILVERSTONE, 2002, p. 185)

Neste contexto, o indivíduo comprometido tem o condão de modificar o futuro. Assim, define Touraine (1999):

(...) em um mundo em mudança permanente e incontrolável, o único ponto de apoio é o esforço do indivíduo para transformar experiências vividas em construção de si como ator. A esse esforço do indivíduo para ser um ator é que chamo de sujeito, que não se confunde nem com o conjunto da experiência nem com um princípio superior que guiaria o indivíduo e lhe daria uma vocação. O sujeito não tem outro conteúdo que a produção dele mesmo. (TOURAINÉ, 1999, p. 23)

Logo, para a efetividade de direitos fundamentais, faz-se necessário a quebra entre indivíduo e sociedade, público e privado. Assim, descrevem Park e Burgess (1973):

(...) embora seja verdade que a sociedade tem esse duplo aspecto, o individual e o coletivo, a suposição desse volume é que a pedra de toque da sociedade, o que distingue uma mera coleção de indivíduos de uma sociedade não é a consciência comum, mas a ação coletiva (...) Essa existência de um fim comum é talvez tudo que pode ser legitimamente incluído na concepção 'orgânica' quando aplicada à sociedade. (PARK, BURGUESS, 1973, p. 145)

Neste diapasão, a nova cidadania transcende uma referência central do conceito liberal, que é reivindicação de acesso, inclusão, *membership*<sup>26</sup>, pertencimento (*belonging*) ao sistema político, na medida em que o que está de fato em jogo é o direito de participar efetivamente da própria definição desse sistema, o direito de definir aquilo no qual queremos ser incluídos, a invenção de uma nova sociedade. (DAGNINO, 1994, p. 109).

Não obstante, os novos paradigmas científicos que estão sendo impostos requerem uma visão poliocular, conceito abordado por Edgar Morin, no qual assevera que:

(...) o que me interessa não é uma síntese, mas um pensamento transdisciplinar, um pensamento que não se quebre nas fronteiras entre as disciplinas. O que me interessa é o fenômeno multidimensional, e não a

---

<sup>26</sup> Qualidade de associado, filiado.

disciplina que recorta uma dimensão nesse fenômeno. Tudo o que é humano é ao mesmo tempo psíquico, sociológico, econômico, histórico, demográfico. É importante que estes aspectos não sejam separados, mas sim que concorram para uma visão poliocular. (MORIN, in WHITAKER, 2002, p.21).

Ao avesso da abordagem ecocêntrica, no qual a natureza e sua proteção estão no foco das atenções, encontra-se a abordagem política de participação democrática em que homem e sociedade devem estar no centro de atenção e reflexão, também denominada de “*abordagem sociológica do desenvolvimento sustentável*” (FARIA, 2011, p. 19).

Cabe destacar que quanto à abordagem política de participação democrática ou popular existem três orientações distintas, no entendimento de Habermas (1995). A primeira diz respeito à luta popular<sup>27</sup> dos excluídos contra o poder das elites tradicionais, a segunda se concentra na ideia da força da sociedade civil e na necessidade da criação de uma esfera pública que deveria se tornar tanto a força motriz do sistema político como a força transformadora em um projeto de desenvolvimento sustentável e a terceira refere-se a vertente institucional em que a luta democrática encontra-se o sistema representativo organizado. (FARIA, 2011, p.19-20)

Em suma, necessária à superação da consciência ingênua por uma consciência crítica, com fulcro em transformar o contexto vivido. Trata-se da problematização, referida por Paulo Freire, em que toma fundamento questões ao mesmo tempo existenciais, direcionadas à vida de cada indivíduo, e políticas, com foco nas determinantes sociais dessas condições de vida. Tais questões norteadoras possuem o condão de uma transformação social, a saber:

A transformação não seria senão a objetivação do homem que, em contato com o mundo e interação com outros homens, vai exigindo melhor consciência daquilo que ele é, daquilo que tem que ser. Não que seja mais. É que se conhece melhor e por isso pode ser mais. E de maneira semelhante vai depurando, desmitificando, secularizando (BETES, SARRIES, 1974, in VASCONCELOS, 2002, p.36).

A consciência crítica leva à politização, que por via reflexa leva à organização social. Tal processo de organização social exige em um primeiro momento que as pessoas se reconheçam como sujeitos ativos e capazes de direitos e obrigações, para em um segundo momento dizer o que pensam e criticar no que discordam. Não

---

<sup>27</sup>Que pode ser traduzida pela “aposta tendencialmente no conflito e na luta dos grupos e indivíduos excluídos pelo acesso ao poder social” (FREY, 2001, p.15)

obstante, imperioso o reconhecimento de que são sujeitos que moldam a própria história, bem como suas escolhas traduzem o futuro.

José Henrique Faria (2011) aborda como teoria crítica da sustentabilidade, que se fundamenta na busca incessante das contradições sociais, procurando identificá-las nas ações dos sujeitos individuais e coletivos em processos e relações sócio-históricas, pois seu objetivo essencial compreende os questionamentos da estrutura social vigente e da história, isto é, a realidade aparente passa a ser questionada e torna-se objeto de investigação. (FARIA, 2011, p. 20)

Neste diapasão, complementa Faria (2011):

A teoria crítica pretende expressar a emancipação dos indivíduos e promover a conscientização crescente da necessidade de uma sociedade em que os interesses coletivos prevaleçam sobre os individuais, em que os indivíduos sejam sujeitos de sua própria história escrevendo-a coletivamente. Tratar criticamente o real é questionar se as ações sociais não são meras atitudes remediadoras, é indagar sobre os atos dos sujeitos que tem como objetivo atender interesses de grupos específicos na estruturação do poder. Assim, é condição essencial para construir uma sociedade detentora da sua própria história, consciente das suas responsabilidades e das suas atribuições coletivas. (FARIA, 2011, p. 20)

Neste contexto, necessário o poder político impulsionado por uma sociedade civil organizada e engajada nos processos políticos (FREY, 2001, p. 15). Leff (1998) ressalta a emergência da sociedade civil como resposta aos processos de exclusão social. Assevera este autor que se trata de uma democracia ambiental em que busca promover a reintegração socioambiental, com base em novas solidariedades sociais em que há participação social direta na tomada de decisões que atinjam a qualidade de vida das pessoas. (LEFF, 1998).

Cabe destacar que a participação social, a partir do engajamento democrático com foco na qualidade de vida não pode se resumir a fuga e descrença do eixo político-partidário em que a sociedade está envolvida diante dos escândalos envolvendo corrupção, desvio de recursos públicos e flagrantes ofensas ao ordenamento jurídico pátrio.

O cenário atual exige emancipação<sup>28</sup> com conscientização<sup>29</sup> e responsabilidade<sup>30</sup> individual e coletiva.

---

<sup>28</sup> Emancipação é a busca incessante da autonomia do indivíduo e da sociedade, alimentada na capacidade de criar sua própria história, desempenhando papel ativo sobre os problemas relevantes de interesse coletivo. Uma sociedade emancipada é, antes de tudo, consciente da sua existência. Desenvolvimento sustentável não é aquele que dá melhores resultados para a empresa ou que harmoniza a produção capitalista com garantia de um ambiente saudável, mas, aquele que emancipa cada sujeito e todos os sujeitos. (FARIA, 2011, p. 21)

Segundo Frey (2001), apesar da descrença em relação ao Estado, ele permanece desempenhando papel fundamental quanto à sustentabilidade, em que pese à necessidade de nova redefinição. O Estado é um ator privilegiado no ordenamento do processo de desenvolvimento em que estão em jogo diversos interesses que surgem, assim, a união entre Estado e sociedade é “*um pacto social que ofrezsa sustento a las alternativas de solución de lacrisis de sustentabilidad*” (GUIMARÃES, 1998, 16)

Diante do exposto, percebe-se que as políticas habitacionais no Brasil são fruto das lutas sociais. Todavia, as poucas políticas existentes não conseguem ser efetivas quanto à garantia de moradia com qualidade de vida à população.

Evidente que este cenário propicia o aumento das ocupações em áreas urbanas, tendo em vista que o processo de urbanização é permanente. No entanto, tais ocupações geram conflitos territoriais já que o processo de urbanização não é inclusivo, ao contrário, rege-se pela periferização dos pobres e exclusão social.

Em face da inércia estatal e da conseqüente busca pela moradia, os litígios chegam ao judiciário, que não pode negligenciar as demandas habitacionais, ou seja, o judiciário não pode calar-se diante do clamor dos direitos fundamentais violados dia após dia, decorrente de um legislativo que não relaciona o seu papel com os anseios da sociedade e de um executivo que insere a culpa na execução das políticas públicas na deficiência orçamentária.

Essa árdua tarefa de julgar litígios envolvendo conflitos urbanos e o papel do operador jurídico serão objetos de análise do próximo capítulo.

---

<sup>29</sup> Consciência significa estar ciente de si mesmo, das próprias percepções, sentimentos, emoções. A consciência individual fragmentada impossibilita o advento da consciência coletiva emancipada. Portanto, a participação da sociedade não dá apenas como uma forma de luta ou de pressão organizada sobre os Governos (tendo em vista uma política pública), mas configura-se como condição interna de ação e elaboração sobre a condução de sua vida e da vida coletiva. (FARIA, 2011, p. 21)

<sup>30</sup> A responsabilidade coletiva assevera que a sustentabilidade não é apenas preservar os recursos ambientais, mas democratizar e coletivizar a responsabilidade por seu uso e conservação. Os interesses, em um ambiente sustentável, são os coletivos, definidos e realizados coletivamente. (FARIA, 2011, p. 22)

## CAPÍTULO 2 – A JUDICIALIZAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

---

Não é necessário maior estudo para compreender que o Estado Social no Brasil não cumpriu e ainda não cumpre satisfatoriamente seu papel, de modo a proporcionar um nível de condição social mínimo para que os indivíduos desfrutem dos direitos e garantias fundamentais e possam se desenvolver livremente (MIOZZO, 2010, p.34).

Decerto a Constituição Federal de 1988 é influenciada pelo constitucionalismo advindo pós Segunda Guerra Mundial, denominado neoconstitucionalismo, que traz a ideia de Estado Democrático de Direito, em que a materialidade constitucional ganhe normatividade, deixe de ser considerada como mera intenção política e passe a ter vinculatividade<sup>31</sup>. Com este novo pensar o judiciário para assumir o papel na conformação da realidade, caracterizada pela falta de concretização da Constituição e em especial dos Direitos fundamentais sociais (MIOZZO, 2010, p.31-32).

Tal fenômeno é a judicialização<sup>32</sup> da política em que há deslocamento do polo de tensão do Executivo para o Judiciário<sup>33</sup>.

A judicialização da política apresenta-se como uma “*questão social*”, derivada de uma série de fatores originalmente alheios à jurisdição, que iniciam com um maior e mais amplo reconhecimento de direitos, passa pela ineficiência do Estado e

---

<sup>31</sup>“(…) além de trazerem em seu bojo normas ditas prospectivas, que impõem tarefas ao Estado, com os olhos voltados para o futuro, as Constituições preveem os instrumentos de concretização dos ideais previstos. O Estado passa a ser pensado como vinculado aos aspectos formal e material da Constituição obedecendo seus limites, mas não apenas se omitindo, nem tão só intervindo (insuficientemente) na sociedade, como no Estado Social, mas sim transformando a realidade” (MIOZZO, 2010, p. 31-32)

<sup>32</sup> Para Vanice Regina Lírio do Valle, o tema judicialização é decorrente de três fatores: constitucionalização do direito após a Segunda Guerra Mundial; a legitimação dos direitos humanos e as influências dos sistemas norte-americano e europeu (VALLE, 2009, p. 32).

<sup>33</sup> No entendimento de Lenio Streck, “(…) é a situação hermenêutica instaurada a partir do segundo pós-guerra que proporciona o fortalecimento da jurisdição (constitucional), não somente pelo caráter hermenêutico que assume o direito, em uma fase pós-positivista e de superação do paradigma da filosofia da consciência, mas também pela força normativa dos textos constitucionais e pela equação que se forma a partir da inércia na execução de políticas públicas e na deficiente regulamentação legislativa de direitos previstos nas Constituições. É nisso que reside o que se pode denominar de deslocamento do polo de tensão dos demais poderes em direção ao judiciário” (STRECK, 2011, p. 190)

desaguam no aumento da litigiosidade, caracterizada pela sociedade de massas (TASSINARI, 2013, p. 32).

Não obstante, essa nova realidade, repercutiu na forma de conceber a atuação dos juízes e tribunais, traduzindo no ativismo judicial<sup>34</sup>.

Neste tocante é o presente capítulo, em que o judiciário revela-se protagonista na solução de demandas sociais emergentes em que procura corrigir as falhas do Executivo e Legislativo, no que tange à efetividade dos direitos sociais, o que traduz o fenômeno da politização do jurídico e da judicialização da política.

## 2.1 PROTAGONISMO DO JUDICIÁRIO

O poder político, nas últimas décadas está sendo transferido para o judiciário. As deficiências do executivo e legislativo quanto à efetividade dos direitos sociais, em especial ao direito à moradia, colocam o judiciário como única via de solução para os conflitos referentes à ocupação do solo.

Não obstante, a supremacia da Constituição, inicialmente adotada na Constituição americana de 1787 e com o advento da proteção dos direitos humanos pós Guerra Mundial, passou a ser aderida pelos países. A supremacia da constituição revela-se como garantia dos novos arranjos democráticos (TATE; VALLINDER, 1995, p. 2).

Vale destacar que a promulgação de Constituições democráticas e rígidas, com a proteção dos direitos fundamentais, provoca incremento do Poder Judiciário, fixando-o como definidor de decisões políticas.

Assim, a judicialização da política é o fenômeno em que há transferência de decisões do executivo e legislativo para o judiciário<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup>Em 1803, nos Estados Unidos surgem as primeiras reflexões sobre o tema Ativismo Judicial. Na discussão sobre o empossamento de William Marbury como juiz de paz, de acordo com a designação feita pelo então presidente John Adams às vésperas de deixar seu cargo, a Suprema Corte, por decisão do *Chief Justice* Marshall, afirma que, embora a nomeação de Marbury fosse irrevogável, o caso não poderia ser julgado pela Corte. É declarada inconstitucional, portanto a seção 13 do *Judiciary Act* que atribuía competência originária à Suprema Corte para tanto- sob o fundamento de que tal disposição legislativa ampliava sua atuação para além do que havia sido previsto constitucionalmente, no *Article III*. Com isso, por uma decisão judicial no julgamento de um caso, surgiu o controle de constitucionalidade (*judicial review*) norte-americano. Refira-se: a Constituição não conferia expressamente este poder de revisão dos tribunais sobre a legislação do Congresso. Dá-se início, assim,, às discussões sobre ativismo judicial em solo norte-americano. No Brasil, os primeiros debates surgem com a promulgação da Constituição Federal de 1988, após o rompimento com a ditadura militar e o desenvolvimento da ideia de concretização de direitos aos cidadãos (TASSINARI, 2013, p. 23).

<sup>35</sup>A judicialização é um fenômeno muito claramente sentido com o aumento, em progressão geométrica, do número de julgamentos realizados pelo STF: no ano de 1990, foram 16.449 processos

Neste diapasão, a sociedade vislumbra no judiciário, o local apropriado, um verdadeiro campo neutro, à discussão dos litígios.

RanHirschl<sup>36</sup>, revela três categorias de judicialização, a primeira refere-se a expansão do discurso legal para a esfera política e para os fóruns de decisões políticas; a segunda por meio do controle de constitucionalidade ou revisões dos atos administrativos e a terceira a transferência às Cortes de questões de natureza política e importantes para a sociedade (HIRSCHL, 2006, p. 723).

Segundo Loiane Prado Verbicaro, no Brasil a judicialização da política, é decorrente da Constituição de 1988, o acesso à justiça, Constituição aberta, decodificação do direito, a crise do formalismo e do positivismo jurídico, ampliação do Supremo Tribunal Federal (STF), a hipertrofia legislativa, e a crise no Parlamento brasileiro (VERBICARO, 2008, p. 390).

Assim, a judicialização da política revela “*novo estatuto dos direitos fundamentais e à superação do modelo de separação dos poderes do Estado, o que provoca uma ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais na arena política*” (VERBICARO, 2008, p. 391).

NãodiferentepreceituaArantes (2006):

First, political democracy was established in the 1980s followed by the approval of a new Constitution in 1988 that set out an extensive charter of rights. Second, a increasingly greater number of interest groups within society are demanding judicial solutions to collective conflicts. Third, the political system is characterized by fragile and even minority coalitions supporting the government of the day, while the opposition use the judiciary to fight government policies. Lastly, the constitutional model delegates to the judiciary and to the Ministério Público (Public Ministry) the task of protecting both individual right and interests, as well as collective and social rights (ARANTES, 2006, p. 231)<sup>37</sup>

---

julgados, em 2000, o número passou para 86.138, chegando, em 2007, a 159.522 julgamentos, tendência de crescimento que só veio a ser controlada mediante expedientes limitativos, como as súmulas vinculantes, a vedação ao recurso repetitivo - no caso dos processos que poderiam passar antes pelo STJ - e a rigidez da necessidade de repercussão geral, por exemplo.(TEIXEIRA, 2012) Conflito entre poderes e ativismo judicial. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322012000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100002). Acesso em 01/11/2015.

<sup>36</sup>Alerta o autor que nos últimos anos, o mundo transitou para o que pode ser chamado de juristocracia. Já que a contemporaneidade é marcada por uma transposição de poder ao judiciário, fruto das transformações ocorridas no constitucionalismo, decorrentes do surgimento de novos textos constitucionais com a afirmação de direitos fundamentais, nova concepção de democracia e efetivo controle de constitucionalidade.

<sup>37</sup>Tradução livre: Em primeiro lugar, a democracia política foi criada na década de 1980, seguido pela aprovação de uma nova Constituição em 1988, que definiu uma extensa carta de direitos. Em segundo lugar, cada vez mais grupos de interesses no seio da sociedade estão exigindo soluções judiciais para os conflitos coletivos. Em terceiro lugar, o sistema político é caracterizado por coalizões frágeis. Por último, foi delegado ao poder judiciário e ao Ministério Público a tarefa de proteger tanto os interesses individuais, como direitos coletivos e sociais.

Vale salientar que esta função exercida pelos Tribunais constitucionais<sup>38</sup>, proporciona que os atos normativos sejam revisados pelo judiciário (judicial review), ou seja, ações do executivo quanto ao legislativo quando submetidas ao judiciário, este pode invalidá-las.

Nino (1997) acredita que o juiz pode justificavelmente intervir e invalidar a lei democrática, para proteger a constituição convencional que garante eficácia às próprias decisões democráticas (NINO, 1997, p. 2005-206).

Em que pesem as críticas sobre o protagonismo do judiciário<sup>39</sup>, tal processo de atuação parece ter se tornado irreversível (CHEVALLIER, 2009, p. 134). Sendo o juiz ativista<sup>40</sup> concebendo conteúdo aos direitos e garantias fundamentais no sentido de promover a justiça social (WOLTE, 1997, p. 2).

Claudio Pereira de Souza Neto, aduz que:

A questão central é a seguinte: se considerarmos que certos direitos sociais são condições procedimentais da democracia- como fazem, p. ex. Habermas, Gutmann e Thompson-, então o judiciário, como seu guardião,

<sup>38</sup> Os Tribunais Constitucionais tem como finalidade controlar os Parlamentos, passando a ser o Guardião das Promessas como assim diz Garapon, ou seja, é o guardião da Lei Fundamental, onde passa a ter grande influência social, efetivando-se por sua interpretação/criação, tomando assim decisões com força política, para que assim, se mantenha a unicidade Constitucional (BALESTRIN; SANTOS, 2011, p.472)

<sup>39</sup> Um juiz ativista, em sentido positivo, atua na busca da proteção dos direitos fundamentais e da garantia da supremacia da Constituição, assumindo uma postura concretizadora quando diante da abstração de princípios constitucionais, como dignidade da pessoa humana, proteção ao menor, assistência aos desamparados, etc. A realização da Constituição passa pela atividade intelectual de interpretar/aplicar conceitos e categorias jurídicas de elevado grau de generalidade e abstração, mesmo que para tanto seja necessário abraçar competências institucionais que ordinariamente tocam a outros Poderes. (TEIXEIRA, 2012) Conflito entre poderes e ativismo judicial. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322012000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100002). Acesso em 01/11/2015.

<sup>40</sup> No Brasil, a temática relativa ao ativismo judicial só ganhou expressão com a entrada em vigor da Constituição de 1988, pois esta atribuiu uma série de prerrogativas ao magistrado, impulsionando-o, inevitavelmente, a uma atuação mais presente na sociedade e, em consequência, com maior repercussão midiática; veja-se, por exemplo, todos os milhares de casos em que se faz necessário assegurar direitos fundamentais que não encontram previsão legal em condições de lhes dar regulamentação. Uma característica própria do nosso período constitucional pós-1988 é a ampla possibilidade de utilização do controle abstrato de constitucionalidade. Desde o surgimento em solo brasileiro dessa modalidade de controle de legitimidade constitucional das leis ou atos normativos com força de lei, por meio da Emenda Constitucional n. 16, de 1965,<sup>1</sup> à Constituição de 1946, deu-se um substantivo acréscimo no rol de legitimados ativos que hoje se encontram previstos no art. 103 do texto constitucional. Tal ampliação aumenta também a responsabilidade do Supremo Tribunal Federal em relação à legitimidade de políticas públicas e medidas sociais que encontram na legislação o seu meio natural de implementação. Um debate (sobre a constitucionalidade das leis), que antes de 1965 ficava primordialmente concentrado no meio político, hoje concentra-se cada vez mais nas instâncias judiciais ordinárias, que estão em condições de exercer o controle difuso, mas também concentra-se, derradeiramente, naquilo que é decidido no juízo abstrato do Supremo Tribunal Federal. (TEIXEIRA, 2012) Conflito entre poderes e ativismo judicial. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322012000100002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322012000100002). Acesso em 01/11/2015.

possui também o dever de concretizá-los, sobretudo quanto tem lugar a inércia dos demais ramos do Estado na realização dessa tarefa. Note-se bem: se o Poder Judiciário tem legitimidade para invalidar normas produzidas pelo Poder Legislativo, mais facilmente pode se afirmar que é igualmente legítimo para agir diante da inércia dos demais poderes, quando essa inércia implicar um óbice ao funcionamento regular da vida democrática. Vale dizer: a concretização judicial de direitos sociais fundamentais, independentemente de mediação legislativa, é um *minus* em relação ao controle de constitucionalidade (SOUZA NETO, 2003, p. 45)

Na atualidade, os novos arranjos sociais decorrentes da evolutiva demanda social para a efetividade dos direitos prestacionais, estabelecidos na Constituição Federal, traduzem a judicialização do direito à moradia já que a efetivação de tal direito carece de políticas públicas governamentais que se revelam ineficientes.

Logo, diante de tal cenário, em que há exigência social emergente, o judiciário passaa ser detentor da solução<sup>41</sup> do litígio envolvendo questões habitacionais.

Não obstante, ao judiciário cabe a árdua tarefa de ponderar entre a escassez de recursos públicos e os princípios que norteia o Estado Democrático de Direito, ou seja, ao julgar se deve analisar os princípios, e regras em colisão ao decidir o dever prestacional do Estado.

Cabe destacar que a dependência de recursos econômicos para a efetividade dos direitos sociais, no entendimento de parte da doutrina revelam que *“as normas que consagram tais direitos assumem a feição de normas programáticas, dependentes, portanto, da formulação de políticas públicas para se tornarem exigíveis”* (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p.829).

Neste sentido, os litígios envolvendo a efetividade dos direitos sociais devem ser precedidos da análise constitucional e das peculiaridades de cada caso.

Evidente que diante de existência de recursos financeiros no tocante às necessidades sociais, há escolhas alocativas, opções políticas, ou seja, *“a escolha de destinação de recursos para uma política e não para outra leva em consideração fatores como o número de cidadãos atingidos pela política eleita, a efetividade e eficácia do serviço a ser prestado, a maximização dos resultados”*(MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p.829).

---

<sup>41</sup>Quanto ao fenômeno da judicialização das relações sociais, a referida perda dos sentimentos de comunidade, reconhecimento e identidade, já se constitui em uma possível causa. Todavia, a judicialização da política tem um significado bem mais específico e concreto, representando, normalmente: (1) a expansão do poder dos juízes e a consequente transferência do poder de criação normativa, característico do Legislativo, para o Judiciário; e (2) a criação de métodos e técnicas decisórias fora daquilo que habitualmente tem sido utilizado.

No entendimento de Amaral (2001) o Poder Judiciário, ao realizar a microjustiça (justiça no caso concreto), não tem condições de “*ao examinar determinada pretensão à prestação de um direito social, analisar as consequências globais da destinação de recursos públicos em benefícios da parte com invariáveis prejuízos para o todo*” (AMARAL, 2001, p. 179). Todavia, corrente contrária a este pensamento afirma que “*ao menos o mínimo existencial de cada um dos direitos, exigência lógica do princípio da dignidade da pessoa humana, não poderia deixar de ser objeto de apreciação judicial*” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p.829).

Obtempera Canotilho que em que pese a problemática dos direitos sociais tenha sido transferida para as teorias da justiça, da argumentação e econômica do direito, aduz que “*havemos de convir que a problemática jurídica dos direitos sociais encontra hoje numa posição desconfortável*” (CANOTILHO, 1998, p. 48).

Alexy, assevera a necessidade de um modelo que abarque os argumentos a favor e contra aos direitos sociais, a saber:

Considerando os argumentos contrários e favoráveis aos direitos fundamentais sociais, fica claro que ambos os lados dispõem de argumentos de peso. A solução consiste em um modelo de que leve em consideração tanto os argumentos a favor quanto os argumentos contrários. Esse modelo é a expressão da ideia-guia formal apresentada, segundo a qual os direitos fundamentais da Constituição alemã são posições que, do ponto de vista do direito constitucional, são tão importantes, que a decisão sobre garanti-las não pode ser simplesmente deixada para a maioria parlamentar. De acordo com essa fórmula a questões, acerca de quais direitos fundamentais sociais o indivíduo definitivamente tem é uma questão de sopesamento entre princípios. De um lado está sobretudo o princípio da liberdade fática. De outro lado estão os princípios da liberdade fática. De outro lado estão os princípios formais da competência decisória do legislador democraticamente legitimado e o princípio da separação dos poderes, além de princípios materiais, que dizem respeito, sobretudo à liberdade jurídica de terceiros, mas também a outros direitos fundamentais sociais e a interesses coletivos. (ALEXY, 2008, p. 511)

Neste sentido, Krell aduz que “*a interpretação dos direitos sociais não é uma questão de lógica, mas de consciência social de um sistema jurídico como um todo*” (KRELL, 2002, p.51).

Isto implica em dizer que a questão de efetividade dos direitos sociais, em especial os de moradia, estão vinculados a fatores de ordem material, ou seja, há infinitas demandas para recursos finitos.

Diante de tais fatores o poder judiciário passa a ter o papel de protagonista na efetividade dos direitos sociais, isto é, o ativismo judicial<sup>42</sup> em face de questões políticas que passam pela análise do judiciário<sup>43</sup>.

Discordando de tal papel Dworkin, assevera que:

O ativismo é uma forma virulenta de pragmatismo jurídico. Um juiz ativista ignoraria o texto da Constituição, a história de sua promulgação, as decisões anteriores da Suprema Corte que buscaram interpretá-la e as duradouras tradições de nossa cultura política. O ativista ignoraria tudo isso para impor a outros poderes do Estado seu próprio ponto de vista sobre o que a justiça exige. O direito como integridade condena o ativismo e qualquer prática de jurisdição constitucional que lhe esteja próxima (DWORKIN, 1999, p.451-452).

Para Leal (2007), o judiciário passa a atuar *“como uma alternativa para o resgate das promessas da modernidade, onde o acesso à justiça assume um papel de fundamental importância, através do deslocamento da esfera de tensão, até então calcada nos procedimentos políticos, para os procedimentos judiciais”* (LEAL, 2007, p.42).

Alerta Barroso, que *“(...)o ativismo judicial, até aqui, tem sido parte da solução, e não do problema. Mas ele é um antibiótico poderoso, cujo uso deve ser eventual e controlado”* (BARROSO, 2011, p. 290).

Neste diapasão Krell (2002) afirma que na redução da atuação da sociedade civil na efetividade dos direitos sociais, maior responsabilidade do judiciário *“na concretização e no cumprimento das normas constitucionais, especialmente as que possuem uma alta carga valorativa e ideológica”*. (KRELL, 2002, p. 70)

A atuação intervencionista do Estado quanto à promoção e garantia dos fundamentais, a saber:

Ao empregar meios intervencionistas para estabelecer o equilíbrio na repartição dos bens sociais, instituiu ele, ao mesmo passo, um regime de garantias concretas e objetivas, que tendem a fazer vitoriosa uma

---

<sup>42</sup>Elival da Silva Ramos sustenta que "por ativismo judicial deve-se entender o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, ao Poder Judiciário fazer atuar, resolvendo litígios de feições subjetivas (conflitos de interesse) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (conflitos normativos). Há, como visto, uma sinalização claramente negativa no tocante à práticas ativistas, por importarem na desnaturação da atividade típica do Poder Judiciário, em detrimento dos demais Poderes"(SILVA, 2010, p. 129).

<sup>43</sup>A ideia da Constituição como totalidade, ressaltando-se o seu caráter dinâmico (não garante apenas uma ordem estática), "politiza" o conceito de Constituição, que não se limita a sua normatividade. Essa concepção (...) dá origem à Teoria Material da Constituição, ligada ao predomínio das Constituições sociais (ou programáticas) do pós-guerra. A Teoria material das Constituições permite compreender, a partir do conjunto total de suas condições jurídicas, políticas e sociais (ou seja, a constituição em sua conexão com a realizada social, o Estado Constitucional Democrático. Propõe-se, portanto, a levar em consideração o sentido, fins, princípios políticos e ideologia que conformam a Constituição, a realidade social da qual faz parte, sua dimensão histórica e sua pretensão de transformação. (BERCOVICI, 2004, p. 9-10)

concepção democrática de poder, vinculada primacialmente com a função e fruição dos direitos fundamentais, concebidos doravante em dimensão por inteiro distinta daquela peculiar ao feroz individualismo das teses liberais e subjetivistas do passado (BONAVIDES, 2001, p. 157).

No entendimento de Silva (1999) os direitos sociais procuram a grosso modo buscar a igualdade<sup>44</sup> em situações de origem desigual, em que o Estado assume o dever da prestação positiva que visa a correção das desigualdades<sup>45</sup>.

## 2.2 HUMANIZAÇÃO DO DIREITO E A FUNÇÃO SOCIAL DO OPERADOR JURÍDICO

Em face da complexidade quanto à efetividade de direitos sociais, com referência ao direito à moradia, objeto do presente estudo, impõe-se a atuação do operador jurídico com humanização do direito, valorando e fazendo escolhas entre as soluções possíveis. (BARROSO, 2005, p. 243)

Preceitua Barroso (2005, p. 243) que:

(...) a existência de colisões de normas constitucionais, tanto as de princípios como as de direitos fundamentais, passou a ser percebida como um fenômeno natural- até porque inevitável- no constitucionalismo contemporâneo”, o que traduz na necessidade de ponderação dos direitos envolvidos no caso concreto

Cabe destacar que a crise do Estado contemporâneo é fruto do aumento da exclusão social, do capital econômico e da fragilidade das Instituições, ao passo que a proteção no campo dos direitos sociais está subjugada aos interesses econômicos, e neste sentido:

(...) se, por um lado, a necessidade de uma adaptação dos sistemas de prestações sociais às exigências de um mundo em constante transformação não pode ser desconsiderada, simultaneamente o clamor elementar da humanidade por segurança e justiça social (...) continua sendo um dos principais desafios e tarefas do Estado(SARLET, 2005, p. 256).

Assim, no entendimento do Ministro Celso de Mello<sup>46</sup>, o judiciário deve atuar quando a inércia estatal ou “*abusivo comportamento estatal*” comprometer a eficácia dos direitos sociais, a saber:

<sup>44</sup> O referido autor destaca quanto à desigualdade, está “se revela na própria identidade de essência dos membros da espécie. Isso não exclui a possibilidade de inúmeras desigualdades entre eles (...) O que se quer é a igualdade jurídica que embasa a realização de todas as desigualdades humanas e as faça suprimimento ético de valores poéticos que o homem possa desenvolver. As desigualdades naturais são saudáveis, como são doentes aquelas sociais e econômicas” (SILVA, 1999, p. 216)

<sup>45</sup> Humboldt assevera que “a própria variedade que emerge da união de inúmeros indivíduos é o bem maior que a sociedade pode oferecer, e essa variedade encontra-se indubitavelmente perdida em proporção ao grau de interferência do Estado”. (HUMBOLDT, 2004, p. 156)

É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas [...], pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático. [...] Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. [...] É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irredutível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado – e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico –, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.

Afirma o Min. Celso de Mello que o Poder Público não pode criar “*obstáculo artificial que revele o ilegítimo arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência*”(ADPF 45 MC/DF. Rel.. Min. Celso de Mello).

Em discurso<sup>47</sup> em nome do Supremo Tribunal Federal, na solenidade de posse do Ministro Gilmar Mendes, na Presidência da Suprema Corte do Brasil, em 23.4.2008, o Min, Celso de Mello, menciona que:

(...) nenhum Poder da República tem legitimidade para desrespeitar a Constituição ou para ferir direitos públicos e privados de quaisquer pessoas, eis que, na fórmula política do regime democrático, nenhum dos Poderes da República é imune ao império das leis e à força hierárquica da Constituição.(2008, p.8)

Complementa:

---

<sup>46</sup> Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 45 MC/DF. Rel.. Min. Celso de Mello.

<sup>47</sup>Disponível em:[www.stf.gov.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoCM.pdf](http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoCM.pdf), acesso em 01/11/2015.

que a autoridade da Constituição Federal muitas vezes é transgredida por omissões dos Poderes da República, que se abstêm, sem causa legítima, de editar atos exigidos por nossa Carta Política, o que vem a frustrar o exercício, pelos cidadãos, de direitos e garantias fundamentais que lhes foram atribuídos pelo ordenamento constitucional. (2008, p.8)

Quanto ao ativismo judicial, assim se posiciona a Corte:

(...) a ocorrência de ativismo judicial por parte do Supremo Tribunal Federal, especialmente porque, dentre as inúmeras causas que justificam esse comportamento afirmativo do Poder Judiciário, de que resulta uma positiva construção jurisprudencial ensejadora da possibilidade de exercício de direitos proclamados pela própria Carta Política, inclui-se a necessidade de fazer prevalecer a primazia da Constituição da República, muitas vezes vulnerada e desrespeitada por inadmissível omissão dos poderes públicos. (...) práticas de ativismo judicial, embora moderadamente desempenhadas pela Corte Suprema em momentos excepcionais, tornam-se uma necessidade institucional, quando os órgãos do Poder Público se omitem ou retardam, excessivamente, o cumprimento de obrigações a que estão sujeitos, ainda mais se se tiver presente que o Poder Judiciário, tratando-se de comportamentos estatais ofensivos à Constituição, não pode se reduzir a uma posição de pura passividade. (2008, p.9-10)

Percebe-se pelo posicionamento da Corte, que o judiciário não pode calar-se quando os demais órgãos públicos omitem ou retardam a efetividade de direitos.

Obviamente, que o judiciário não tem a função de legislar ou executar as leis em decorrência da separação dos poderes, mas tem o dever de proteger a Constituição e impedir violações de direitos.

Esse novo olhar sobre os litígios, revela a humanização do direito e a sensibilidade do operador jurídico. O direito não é apenas dizer o direito, mas dar sentido aos direitos.

## CAPÍTULO 3—CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS

---

O Brasil tem em sua formação a cultura imperialista e colonial, decorrente de sua trajetória marcada por invasão, exploração e supressão de raízes culturais próprias.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o país procura a efetividade de uma sociedade livre, justa e solidária, preconizada no artigo 3º da CF.

Não obstante o Brasil, é definido como cordial e gentil à diversidade. Todavia, o antropólogo Darcy Ribeiro<sup>48</sup>, assevera que tal visão romântica do país é distante da realidade, e assim afirma:

Às vezes, se diz que nossa característica essencial é a cordialidade, que faria de nós um povo por excelência gentil e pacífico. Será assim? A feia verdade é que conflitos de toda ordem dilaceraram a história brasileira, étnicos, sociais, econômicos, religiosos, raciais etc. O mais assinalável é que nunca são conflitos puros. Cada um se pinta com as cores dos outros (RIBEIRO, 1995, p. 167).

Assim, afirma Ribeiro que os conflitos no país são latentes:

O processo de formação do povo brasileiro, que se fez pelo entrechoque de seus contingentes índios, negros e brancos, foi, por conseguinte, altamente conflitivo. Pode-se afirmar, mesmo, que vivemos praticamente em estado de guerra latente que, por vezes, e com frequência, se torna cruento, sangrento (RIBEIRO, 1995, p. 168)

Com a definição do Estatuto da Cidade, o reconhecimento do direito à moradia passou a figurar com maior ênfase no campo das discussões jurídicas. Através do Estatuto da Cidade outros instrumentos foram previstos para o reconhecimento da posse e regularização fundiária de áreas urbanas conflagradas.

A Secretaria Nacional de Programa Urbanos, do Ministério das Cidades, define que os fatores geradores dos conflitos fundiários urbanos são:

- Reintegração de posse de imóveis públicos e privados, em que o processo tenha ocorrido em desconformidade com a garantia de direitos sociais;
- Obras públicas geralmente relacionadas à implantação ou melhoria de infraestrutura, resultantes ou não de desapropriação, que resultem de alguma maneira na expulsão de famílias de baixa renda;

---

<sup>48</sup> Darcy Ribeiro dedicou grande parte de sua vida ao estudo dos índios brasileiros, criando o Museu do Índio e o projeto do Parque Indígena do Xingu. Foi político e escritor. Deixou o legado da defesa da causa indígena. Faleceu em 1997, em Brasília, aos 75 anos de idade.

- Inexistência ou deficiência de políticas habitacionais municipais e estaduais voltadas à provisão de habitação de interesse social e à regularização fundiária que possam conferir solução habitacional adequada para garantir o direito à moradia;
- Regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo que não tenha destinado áreas na cidade para garantir a segurança da posse da população de baixa renda e a provisão de habitação de interesse social; e
- Concentração da propriedade da terra (CEAF/MP/PR, p. 2).

Cabe destacar que a irregularidade das ocupações de moradia se dá de duas maneiras. A primeira quanto à irregularidade fundiária que se refere ao uso do solo, em que há posse e não propriedade. E a segunda diz respeito à construção dos prédios que são construídos mediante aprovação técnica.

No presente estudo, ocupa-se a reflexão quanto a irregularidade fundiária, em que se discute a posse de imóveis para fins de moradia.

Frise-se que a impossibilidade de aquisição de imóveis dotados de infraestrutura urbana adequada (transporte público, saneamento básico, rede elétrica, etc.) é decorrente da ausência de efetivas políticas públicas e da especulação imobiliária. Assim, amplia-se a exclusão social e a irregularidade fundiária:

[alijadas] da possibilidade de inserirem-se na cidade por meio de uma ocupação regular do espaço urbano, essas populações não têm outra opção a não ser ocupar terrenos ociosos, públicos ou privados, para poder exercer o mais elementar dos direitos de um ser humano: o direito de morar (ALFONSIN, 1997, p. 20).

Nota-se, assim, o processo de *periferização*<sup>49</sup> dos grupos sociais no espaço, ou seja, *“a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes **regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole**”* (VILLAÇA, 2001, p. 142, grifos no original).

Quanto ao acesso ao direito à moradia<sup>50</sup> *“o processo de produção da lei é o mesmo processo de produção da ilegalidade; nesse contexto, a discussão sobre o*

<sup>49</sup> “(...) o próprio poder público torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os pobres, forçados a pagar caro pelos precários transportes coletivos e a comprar caro bens de um consumo indispensável e serviços essenciais que o poder público não é capaz de oferecer” (SANTOS, 2005, 123).

<sup>50</sup> A satisfação do direito à moradia proporciona qualidade de vida. Todavia a *“informalidade não é só efeito, mas também **causa** da pobreza, na medida em que a população residente em áreas informais é capturada por muitos ‘círculos viciosos’ que reiteram sua condição”* (SMOLKA, 2003, p. 266 – grifo no original)

*papel do direito no desenvolvimento urbano também é, principalmente, uma discussão sobre a ilegalidade urbana”* (FERNANDES, 2006, p. 130).

Não obstante, a ilegalidade fundiária traduz a crise nos direitos humanos, que é uma crise no sistema jurídico como um todo, percebida como uma crise na capacidade regulatória na e da sociedade. Resultado de uma (re)definição do espaço público ao longo do processo de modernização, o sistema jurídico vê a emergência de uma arena plural compartilhada pelo surgimento de novos agentes e institutos, de novas lutas simbólicas que repercutem na figura central do Estado, colocando-o numa crise estrutural e que em grande medida não fortalece o discurso em torno dos direitos humanos (PACHECO, 2014, p. 180).

A crise é estrutural, pois decorrente do fracasso do Estado e do sistema jurídico que sustentam os direitos humanos: a dignidade humana e a liberdade, tanto política quanto emancipação social lato senso (PACHECO, 2014, p. 180). Assevera ainda o autor que há um estranhamento, um conflito instituído entre o sistema jurídico/direito enquanto sistema tradicional-comunicacional e a sociedade que busca no sistema oficial as regras efetivas de aplicabilidade de políticas em prol dos direitos humanos (2004, p. 180)

Cabe destacar que na exclusão há privação de recursos materiais e sociais, afastando para fora ou para a periferia da sociedade todos aqueles que não participam dos valores e das representações sociais dominantes (FERNANDES, 1995, p.16), em síntese, tende a ser excluído todo aquele que é rejeitado de um certo universo simbólico de representações, de um concreto medo de trocas e transações sociais (FERNANDES, 1995, p. 16). Logo, os excluídos não constituem uma ordem, uma classe ou corpo. Eles indicam antes uma falta, uma falha do tecido social. (ROSANVALLON, 1995, p. 204)

Não há dúvida de que a configuração da exclusão está estritamente ligada à desintegração social (quebra de laços de solidariedade e risco de marginalização) à desintegração do sistema de atividade (associada às mutações econômicas) e à desintegração das relações sociais e familiares (aparecimento de novos tipos de estruturas familiares mais vulneráveis à exclusão- famílias monoparentais- e enfraquecimento das redes de entreatajuda familiar de vizinhança e comunitários. (RODRIGUES, et al, s.d, p. 66).

A exclusão social não se define somente em termos econômicos. Quando os sujeitos não são ouvidos, quando não lhes é dada a oportunidade de expressar seus

desejos e anseios, quando lhes são negados direitos fundamentais, estão igualmente, alijados e impedidos de se reconhecerem como sujeitos. Se, ademais, essas pessoas fazem parte de grupos tradicionais, que vivem em contextos isolados e de difícil acesso, sua exclusão fica ainda mais facilitada por parte do sistema que as oprime (VASCONCELOS et al, 2010, 71).

No século XIX e XX, o sentimento humano de apropriação, fruto da ideologia literal-individualista, somado aos avanços tecnológicos e científicos da Revolução Industrial e da Pós-Revolução Industrial, intensificou a exploração dos recursos naturais, deixando-os exclusivamente à mercê das regras de mercado. A crise ambiental é reflexo dessa contraposição entre os interesses do homem- o desenvolvimento-e da natureza- a preservação e o equilíbrio ambientais (LEITE; PILATI, 2011, p. 09).

Vale destacar que a Revolução Industrial do século XVIII foi o embrião da sociedade de risco (BECK, 1998) bem como o desenvolvimento científico e as incertezas quanto às consequências das novas tecnologias, foram os marcos para a instauração da sociedade de risco.

Assim, assevera LEITE e BELCHIOR (2012):

(...) a sociedade pós-moderna produz riscos que podem ser controlados e outros que escapam ou neutralizam os mecanismos de controle típicos da sociedade industrial. A sociedade de risco revela-se, portanto, um modelo teórico que marca a falência da modernidade, emergindo de um período pós-moderno, à medida que as ameaças produzidas ao longo da sociedade industrial começam a tomar forma. Os pilares da concepção moderna de civilização já não conseguem mais explicar os desenvolvimentos da ciência e da sociedade, trata-se de uma crise de paradigma, uma crise própria da modernidade. Referida crise torna praticamente inviável, pelo menos nos moldes clássicos, qualquer tentativa do homem pós moderno no sentido de calcular os riscos e os desafios a que se submete o meio ambiente no século XXI (2012, p. 15).

O ambiente hodierno é complexo. E essa complexidade<sup>51</sup> do meio social traz o risco como uma constante que deve ser analisada nas decisões jurídicas, ou seja, o *“risco é um evento generalizado da comunicação, sendo uma reflexão sobre as possibilidades de decisão”* (ROCHA; SCHWARTZ, 2005, p. 36).

François Ost (1999), classifica em três etapas históricas o risco enquanto incerteza. A primeira revela o risco como providência, a segunda vinculada a

---

<sup>51</sup> No entendimento de Arnaud a “(...) complexidade não se limita à passagem para uma etapa suplementar de complicação; tampouco se trata de um emaranhado de complicações que poder-se-ia esperar levar novamente à simplicidade pela racionalização. Ela diz respeito à questão da dimensão universal do sistema. Ela remete à ideia de recursividade e de emaranhados de relações de um indivíduo institucional para outro” (ARNAUD, 1999, p. 218)

prevenção e a terceira se refere a frustração do indivíduo com as certezas do meio diante do desenvolvimento do risco (OST, 1999, p. 343-247).

Para André Trindade (2007) o risco é um dos elementos que pertencem e desenvolvem papel no meio. Complementa o autor:

O risco sempre foi uma constante. Ocorre que, com o acirramento das possibilidades de escolha, conjuntamente com uma autoconsciência desse aumento de complexidade, o risco aflora em um ambiente caracterizado pelas incertezas. A atuação do risco pode ser caracterizada como elemento que irrita os sistemas sociais por decorrência o próprio sistema jurídico (TRINDADE, 2007, p. 113).

Assevera ainda o autor que apesar de o risco possuir características que assustam o ser pela incerteza e pela insegurança sua estrutura, além de imprescindível ao ambiente social, é um elemento ativo em um sistema que busca uma mutação calcada na construção e no desenvolvimento compartilhado (TRINDADE, 2007, p. 113)

Vale salientar que no Estado Socioambiental de Direito em virtude da segurança ambiental, o Estado assume a função de resgatar os cidadãos contra as novas formas de violação de sua dignidade e dos seus direitos fundamentais por força do impacto socioambiental, produzidos pela sociedade de risco contemporânea (SARLET, FENSTERSEIFER, 2010, p. 17).

### **3.1 CONFLITOS TERRITORIAIS URBANOS**

O rápido crescimento das aglomerações urbanas em torno das grandes metrópoles na atualidade é resultado de um processo histórico de urbanização que se intensificou a partir de meados do século XX. (MENDONÇA; FARIAS, 2011, p. 74)

A respeito do tema, Edésio Fernandes (2004) salienta que como resultado das décadas de urbanização intensiva, as cidades brasileiras são poluídas, caras, ineficientes, injustas e ilegais. Refletindo o quadro internacional, a urbanização continuará crescendo no Brasil nas próximas décadas, ainda que dentro do quadro global de mudanças econômicas significativas. A urbanização crescente deverá ser acompanhada do aumento da pobreza e, como já se sabe, os impactos da combinação de tais processos serão de toda ordem, sobretudo ambiental e social.

Dados existentes revelam que, na falta de opções adequadas e acessíveis de moradias oferecidas pelo mercado e pelas políticas públicas, entre 40 e 80% da população brasileira estão vivendo ilegalmente nas áreas urbanas, se consideradas as condições de acesso ao solo e de produção da moradia.

Dentre outras implicações igualmente nefastas, viver ilegalmente significa viver sem segurança de posse, sem ter acesso a serviços e equipamentos públicos e comunitários e sem desfrutar dos benefícios e oportunidades trazidos pela urbanização. Deve-se ressaltar que tal processo de crescimento da ilegalidade urbana de forma alguma se reduz aos grupos mais pobres – como indica a proliferação de formas ilegais de uso e ocupação do solo entre as camadas mais ricas, como os chamados “condomínios fechados”, revelando a crise do direito como um todo. Contudo, o impacto desse processo sobre os grupos mais vulneráveis é certamente maior em termos sociais, políticos e ambientais, e como tal precisa ser urgentemente enfrentado. Tal processo de exclusão social e segregação espacial tem ao mesmo tempo causado e sido afetado por um processo crescente de degradação ambiental nas cidades brasileiras (FERNANDES, 2004, p 317-318).

Neste contexto, a (re)configuração das franjas urbanas ocorre a cada dia. Sendo delineada por uma teia de relações múltiplas, contraditórias e centrífugas que se desenvolve em meio a tensões sociais e políticas. Tal condição engendra uma série de novos e complexos problemas para a compreensão e gestão do espaço urbano, sendo que aqueles de ordem socioambiental encontram-se destacados no contexto das cidades particularmente daquelas de países em condições socioeconômicas de alta complexidade, como é o caso do Brasil. (MENDONÇA; FARIAS, 2011, p. 74)

Quanto à falta de estudos mais abrangentes no que tange as relações socioambientais decorrentes da produção social dos espaços urbanos, Davis (2007) aponta que:

As cidades muito grandes- aquelas que têm um rastro ambiental global, e não apenas regional- são assim, o produto final mais dramático, com mais de um sentido, a evolução cultural humana no Holoceno. Presumivelmente, elas deveriam ser assunto da investigação científica mas urgente e ampla. Não são. Sabemos mais sobre ecologia das florestas tropicais do que sobre a ecologia urbana. Além disso, o estudo das cidades é um dos últimos bastiões da análise linear de problema pela decomposição mecânica. (DAVIS, 2007, p. 413)

No entendimento de Milton Santos (2012), com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século XX, mas a urbanização corporativa, isto é,

empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências da expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos em detrimento dos gastos sociais (SANTOS, 2012, p. 195)

Todavia a complexidade da questão urbana exige formas de gestão inclusivas e participativas, que estabeleçam e implementem políticas públicas voltadas para a equidade e a justiça socioambiental urbana. (MENDONÇA; FARIAS, 2011, p. 77)

Neste contexto, o espaço socioambiental pode ser conceituado como “*aquele onde vive e no qual articula indissolivelmente sociedade e meio ambiente (...)*” (GRAZIA; QUEIROZ, 2001, p. 15). Para tais autores a condição de pobreza está ligada à condição de formação de riscos e vulnerabilidade socioambiental, a saber:

(...) a par do comportamento especulativo do capital imobiliário, os pobres são muitas vezes impelidos a criar uma cidade ilegal nos interstícios da cidade legal, muitas vezes aproveitando áreas públicas ociosas e/ou de preservação ambiental, incapazes que são de competir no mercado formal da terra urbana. Enquanto consumo de produtos modernos é estimulado pela mídia e facilitado pelo crédito, o mesmo não ocorre em relação à habitação. Esses moradores constroem por seus próprios meios suas moradas, sem assistência técnica ou financiamento, já que a irregularidade fundiária implica, em geral, em fortes obstáculos ao acesso ao crédito e aos programas habitacionais oficiais. As favelas, mocambos, alagados, ou assentamentos clandestinos ou irregulares surgem, proliferam-se, adensam-se, constituindo a única alternativa habitacional para uma grande parte da população que enfrenta, nesse caso, a insegurança quanto à permanência e à precariedade das condições locais. (GRAZIA; QUEIROZ, 2001, p. 44)

Dubois-Maury e Chaline (2002) destacam que a vulnerabilidade da cidade concerne evidentemente aquela dos homens e dos bens que ela concentra, mas ela implica, muitas vezes também, aquela de seus poderes, de sua imagem e de sua dimensão. (DUBOIS-MAURY; CHALINE, 2002, p. 10)

Ressaltam os autores que:

A vulnerabilidade urbana aos riscos, sejam eles endógenos ou exógenos, é uma noção complexa porque pode ter conteúdos humanos, econômicos, patrimoniais, tecnológicos e organizacionais que se diversificam no espaço e no tempo. O fato fundamental reside na acumulação de homens e de atividades que é própria da cidade, mas que induz à fragilidade. (DUBOIS-MAURY; CHALINE, 2002, p. 21)

Não obstante a vulnerabilidade urbana está relacionada à condição de pobreza de significativa parcela da sociedade moderna. Assim, complementa Deschamps (2004):

(...) pode ser vista como o aspecto negativo mais relevante do modelo de desenvolvimento baseado na liberalização da economia e na abertura

comercial e como manifestação mais clara da carência de poder que, experimentam grupos específicos, mas numerosos da humanidade. (DESCHAMPS, 2004, p. 19)

Conforme já destacado a população brasileira urbanizou-se rapidamente. As cidades brasileiras passaram a atestar, sobretudo a partir das últimas três décadas, expressiva concentração populacional que passou a conviver com diversos novos e/ou a intensificação de velhos impactos e riscos socioambientais; parcela expressiva desta população se encontra, em grande parte das vezes em condições de vulnerabilidade socioambiental. (MENDONÇA; FARIAS, 2011, p. 82)

Quanto aos riscos ambientais Lima e Kruger (2004) afirmam que:

A maioria da população brasileira reside nas cidades e grande parte das atividades acontece no espaço urbano, fenômeno que tendem a continuar ocorrendo no futuro, provavelmente de forma mais intensa e acelerada. A perspectiva de crescimento das cidades acentua a necessidade de a sociedade buscar formas de tornar o processo de desenvolvimento urbano sustentável, de modo a evitar ou minimizar as alterações climáticas decorrentes da urbanização, reduzir a poluição ambiental e garantir a preservação ou a construção de um ambiente urbano saudável para as gerações presentes e futuras. (LIMA; KRUGER, 2004, p. 10)

Não obstante cria-se a cidade legal e a ilegal<sup>52</sup>. Ao passo que a cidade ilegal é o berço do clientelismo na lógica da modernidade excludente.

Assim, diante de tal cenário de crescente expansão urbana<sup>53</sup> de forma desordenada<sup>54</sup>, inevitável os riscos e conflitos socioambientais territoriais urbanos decorrentes das desigualdades presentes.

---

<sup>52</sup>Cidade ilegal ou informal são “os assentamentos urbanos, como as favelas, constituídos a partir da ocupação de espaços ociosos, públicos ou privados, pela população pobre que não tem acesso a moradia por meio do mercado imobiliário”. (...) Efetivamente, esta cidade ilegal decorre do processo de urbanização desigual e combinado e é sua principal característica, sendo que a ilegalidade em relação à propriedade da terra tem sido um dos principais agentes da segregação ambiental no Brasil, tanto no campo como nas áreas urbanas. Portanto, esta dualidade entre a cidade legal, formal ou regular, que consiste no espaço destinado às classes sociais que têm acesso a moradia por meio do mercado imobiliário, e a cidade ilegal, informal ou irregular, constituída por favelas e outros “processos informais de desenvolvimento urbano” (STEFANIAK, 2012, p. 64).

<sup>53</sup>(...) a ordem jurídica urbanística brasileira foi construída com o objetivo de garantir o processo de acumulação do capital imobiliário, nisto nada se diferenciando do modelo adotado pelos países do capitalismo central. No entanto, o mercado imobiliário, diante das especificidades do desenvolvimento urbano do País, não deu conta de absorver a demanda de amplos setores da população, que foram excluídos do acesso a propriedade urbana e, conseqüentemente, do direito a moradia digna (STEFANIAK, 2012, p. 65).

<sup>54</sup>Faz-se necessário compreender o processo histórico-espacial do fenômeno da cidade ilegal para situar a dimensão da crise urbana no Brasil, sendo que a questão da regularização fundiária destas áreas é cada vez mais suscitada, estando, inclusive, contemplada no ordenamento jurídico como diretriz do desenvolvimento urbano. A efetividade do direito a moradia passa necessariamente pelo processo de inclusão destes assentamentos ilegais dentro da ordem urbanística oficial (STEFANIAK, 2012, p. 66).

Assevera Acselrad (2013) que:

A noção de “meio ambiente urbano” tem sido construída como resultado da formulação discursiva da emergência de “riscos urbanos” associados às transformações nos modos de produzir e consumir bens coletivos em contexto de padrões socialmente desiguais e conflituais de distribuição de danos e amenidades ambientais nas cidades. As desigualdades e os conflitos urbanos assim referidos mostram-se como decorrentes das interações indesejáveis, não mediadas pelo mercado, exercidas entre as práticas espaciais distribuídas no espaço das cidades- as assim chamadas “externalidades urbanas”, no discursoda economia neoclássica. O “ambiente urbano” tal como aqui discutido criticamente- seja o da economia simbólica dos megaeventos, da biopolítica aplicada às periferias urbanas da cidade de exceção ou das zonas de sacrifício onde expropria-se as condições de vida dos trabalhadores- é visto como o objeto relacional e processual pertinente às práticas espaciais que interligam processos ecológicos e sociais em mudança- a “socio-natureza urbanizada” de Swyngedouw ou as “mudanças socioecológicas urbanas” de Harvey- todos eles processos que escapam às regulações mercantis e que dispõem-se, portanto, no espaço por excelência do exercício da política. (ACSELRAD, 2013, p. 16)

No entendimento de Bobbio *et al* (1993) há vários tipos de conflitos existentes entre indivíduos, grupos, organizações e coletividade. Todavia, segundo o autor, os conflitos variam em relação a dimensão (número de participantes), intensidade (disponibilidade para resistir até o fim) e objetivos. (BOBBIO et al, 1993, p. 226)

Para Simmel (2011) o conflito é uma forma de sociação que leva à unidade mesmo que seja através da aniquilação de uma das partes em litígio. (SIMMEL, 2011, p. 568)

Acselrad (2004) define conflitos ambientais da seguinte maneira:

Os conflitos ambientais são, portanto, aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando ao menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que desenvolvem ameaçadas por impactos indesejáveis- transmitidos pelo solo, água, ar ou sistemas vivos decorrentes do exercício das práticas de outros grupos. (ACSELRAD, 2004, p. 26)

Neste contexto, complementam Zhouri e Laschefski (2010):

(...) os conflitos ambientais surgem das distintas práticas de apropriação técnica, social e cultural do mundo material. Neste sentido, tais conflitos não se restringem apenas a situações em que determinadas práticas de apropriação material já estejam em curso, mas se iniciam mesmo desde a concepção e/ou planejamento de certa atividade espacial ou territorial. (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 17-18)

Quanto à definição de justiça ambiental, define Acselrad et al (2009):

Justiça Ambiental e Injustiça Ambiental podem ser designadas e definidas da seguinte forma: Para designar esse fenômeno de imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de

recursos financeiros, políticos e informacionais, tem sido consagrado o termo injustiça ambiental. Como contraponto, cunhou-se a noção de vida futuro no qual essa dimensão ambiental da injustiça social venha a ser superada. Essa noção tem sido utilizada, sobretudo, para constituir uma nova perspectiva a integrar as lutas ambientais e sociais. (ACSELRAD et al, 2009, p. 09)

No entendimento de Acselrad (2010) no Brasil o caso de luta por justiça ambiental torna-se bastante característico por combinar defesa dos direitos e ambientes culturalmente específicos, defesa dos direitos e proteção ambiental equânime e defesa dos direitos e acesso equânime aos recursos ambientais. (ACSELRAD, 2010, p. 114)

Para Bittar (2012) não existe uma justiça que abarque todos os casos:

Se a idéia de justiça não pode ser logicamente deduzida, e veritativamente constatada, ao menos fica claro que, para que se construa, é necessário um esforço coletivo, um empreendimento onde desde a audição da injustiça sofrida, até a tomada da decisão, espaços comunicativos, oportunidades de fala, qualidade de informações, ausência de coerção devam estar determinando o modus operandi das instituições. Por isso, a justiça não pode ser pensada sem que se discutam os pressupostos comunicativos das formas de interação e convívio humanos. Por isso, a própria justiça vem definida, neste sentido, a partir das pretensões de validade. Não há uma justiça *ad aeternum* como substância válida para todos os casos, para todas as hipóteses, para todos os contextos, fora do tempo e do espaço, e que possa fornecer segurança absoluta ao agir humano (BITTAR, 2012, p. 575).

Logo, a justiça passa pela construção coletiva de um ideal de sociedade desejada. E neste sentido complementa o autor citado:

Especialmente em sociedades complexas, se torna impossível falar da busca de uma substância moral estanque e unilateral que possa conferir um sentido único a valores morais. A questão da justiça fica exposta a estas mesmas questões. Por isso, a eticidade que se aspira é procedural e não invoca a possibilidade de que a justiça se defina conceitualmente, mas se abre para decisões dos atores sociais. Nesta medida, o fenômeno da justiça se torna receptivo a sempre novas conquistas que advêm do processo de alargamento dos horizontes de compreensão e de intersecção entre os mundos objetivo, subjetivo e social. Por isso, a concepção procedural de justiça envolve, no mínimo, as seguintes observações: independe exclusivamente do Estado para se afirmar, apesar de, como expressão do poder comunicativo, realizar-se por meio do necessário apoio do Estado, enquanto poder administrativo, para impor-se socialmente de modo generalizado e tornar vinculativas as condutas sociais; deriva de uma base interativa e comunicativa, canalizada para a esfera pública política, para a consolidação de seus conteúdos normativos que exprimem valores morais relevantes para toda uma comunidade; envolve métodos intersubjetivos de conquista de seus conteúdos, o que torna sua formação necessariamente um modo de exercício do partilhamento social, e não uma expressão da racionalidade monológica; pressupõe formas democráticas de interação social e a garantia de uma série de direitos fundamentais como mecanismos mínimos de encaminhamento de deliberações fundadas nos princípios D e U; não exclui a possibilidade de exercício da desobediência civil, quando a negação (ou o falseamento) do exercício do discurso é consolidada como

forma de cisão entre os procedimentos discursivos e a cidadania; funciona a partir do escoamento da argumentação moral no interior das instâncias decisórias administrativas e judiciárias responsáveis, no interior do Estado, pela solução preventiva ou a posteriori de conflitos sociais; não se exerce por e nem possui um sujeito universal como portador privilegiado de verdades sociais, apontando para a cidadania participativa e ativa para a sua realização concreta; escoar de modo permanentemente suscetível de revisão, no interior das estruturas procedimentais, bem como no interior dos procedimentos que haverão de garantir a argumentação das partes em situações de litígio judicial.

Evidente que as sociedades atualmente são modernas, dinâmicas, complexas e funcionalmente diferenciadas (BITTAR, 2012, p. 580). Logo, o olhar para a justiça requer debate plural<sup>55</sup>.

Bittar, citando Habermas, ressalta a justiça que beneficia a todos e não uma parcela da sociedade, a saber:

A luta (*Kampf*) pela justiça (*Gerechtigkeit*) passa a significar uma luta por uma agir comum, que, ao mesmo tempo que cria um arquétipo social acima dos indivíduos, beneficia indivíduos privados e suas finitas biografias. Daí a exigência de que as normas de justiça sejam o fruto efetivo de práticas comunicativas, onde as conseqüências normativas prevejam o que é bom para todos. Por isso, Habermas afirma: “Em discursos ético-políticos, nós nos certificamos de uma configuração de valores sob o pressuposto de que nós ainda não sabemos o que queremos realmente. Em discursos desse tipo, é possível fundamentar programas, na medida em que eles são adequados e, num sentido amplo, bons para nós. No entanto, uma boa fundamentação precisa levar em conta um outro aspecto – o da justiça. Antes de querer ou de aceitar um programa, é preciso saber se a prática correspondente é igualmente boa para todos (...ob die entsprechende Praxis Gleichermabengutistfüralle)” (BITTAR, 2012, p. 580)

Em suma a justiça é mutável decorrente de um processo de aprendizagem coletiva<sup>56</sup> relacionada à liberdade socialmente conquistada.

<sup>55</sup>Assevera Bittar que: A justiça se faz no coletivo, no pluralismo da interação, e depende dos ganhos de qualidade conquistados pela esfera pública para se consolidar. Nesta linha, o cerne da justiça tem a ver com o fruto de um agir em conjunto, ou seja, com uma prática social voltada para a deliberação comunicativa em torno de fins comuns. Desta forma interpretada, a justiça implica, necessariamente, um processo de socialização comunicativa e de realização de uma comunicação socializada. Por contraste, é possível identificar as formas de atuação do jogo anti-democrático na esteira da supressão do diálogo, do não-consentimento à voz, da negação do espaço para a participação, da esterilização dos modos de inclusão no discurso, do enfraquecimento da vontade coletiva, da instigação do silêncio e do medo, do acrisolamento das instituições à intransparência, da eliminação da diferença pela imposição. Muitas vezes, o falseamento do procedimento também permite identificar as formas de atuação do jogo anti-democrático, quando se constata que, em certas circunstâncias, ‘o jogo aqui já está jogado, e que não importa o que o ator fizesse, os resultados seriam os mesmos’.<sup>37</sup> Por isso, o discurso é o antídoto às formas de violência, ao falseamento dos procedimentos e às expressões da dominação ideológica que silenciam o discurso divergente. (BITTAR, 2012, p. 582-583)

<sup>56</sup> “A justiça é construída socialmente e experimentada através dos jogos de linguagem e pela força da argumentação racional na história, sobre vivências concretas, que registram experiências as mais diversas de dor e prazer, sofrimento e alegria, sucesso e insucesso, respeito e desrespeito, de igualdade e desigualdade, dignidade e indignidade”. (BITTAR, 2012, p. 582)

### 3.2 CRISE HABITACIONAL E O DIREITO À MORADIA

A cidade é o lugar em que o ser humano se aglomera densamente, uma realidade que não tem retorno. Segundo o Relatório do Fundo de População das Nações Unidas em 2008, até 2030, as cidades do mundo em desenvolvimento responderão por 80% da população urbana. (MEDEIROS, 2011, p. 201)

No início do século XX, devido à rápida industrialização, as cidades atraíram grande parte da população, porém, inexistiam políticas habitacionais que impedissem a formação de áreas urbanas irregulares e ilegais. As áreas ocupadas ilegalmente são expressões diretas da ausência de políticas de habitação social. As políticas habitacionais propostas foram, em sua maioria, ineficazes devido a diversos fatores políticos, sociais, econômicos e culturais. (HOLZ; MONTEIRO, 2008)

As ocupações ilegais e irregulares estão presentes na maioria dos municípios brasileiros, escancarando uma triste realidade social: a da falta de moradia. Porém, o problema não é apenas a falta de imóveis para morar, mas também a ausência de posse segura, que por sua vez faz favorecer a péssima qualidade com que são construídos os que existem, em especial nas áreas ilegais. O acesso informal ao solo e conseqüentemente à moradia é um dos maiores problemas das últimas décadas, fortemente agravado pela falta (intencional) de políticas habitacionais adequadas para atender a população mais carente. (HOLZ; MONTEIRO, 2008)

Assim:

A urbanização desigual e combinada das cidades coloca em evidência a questão do acesso a moradia digna como uma das principais demandas sociais nos países periféricos. A questão urbana no Brasil está longe de ser resolvida, sendo que o déficit habitacional brasileiro e a existência de uma significativa parcela da população vivendo em favelas e outras formas de assentamentos ilegais estão no centro da chamada crise urbana. Neste contexto surge o debate sobre a necessidade da reforma urbana, bandeira levantada por uma parte importante do movimento social urbano (STEFANIAK, 2012, p. 68).

A origem das cidades se deu a partir das mudanças da organização produtiva, ao passo que a mencionada organização transformou o cotidiano dos indivíduos, tendo como consequência o desenvolvimento demográfico.

Não obstante, o Direito Urbanístico surge como instrumento para o equilíbrio ambiental, através de dispositivos ambientais que delimitam os espaços construídos e habitáveis pela pessoa humana, salvaguardando a função social da propriedade e a dignidade da pessoa humana.

Neste contexto, no Direito Ambiental Brasileiro o constituinte originário se preocupou em inovar também ao dispor sobre Política Urbana.

Logo, os artigos 182 e 183, da Constituição Federal de 1988 compõem um dos capítulos do importante Título VII cujo conteúdo é a Ordem Econômica e Financeira. Cabe destacar que foi a primeira constituição a tratar sobre o planejamento urbano, sendo que criou novos e importantes institutos e instrumentos para o alcance da função social da propriedade.

A construção do Direito Ambiental perpassou pelos principais marcos históricos do país, sofrendo profunda transformação até os contornos atuais.

Os primeiros vestígios do direito ambiental no Brasil se dão de forma a prevalecer os interesses econômicos da Coroa em detrimento dos recursos naturais brasileiros. Em um segundo momento histórico já com o estabelecimento do Código Civil de 1916, há a predominância dos interesses individuais, com base na concepção privatista do direito de propriedade, ou seja, foco apenas em dirimir conflitos particulares.

Já na década de 30, Era Vargas, percebe-se uma preocupação nacionalista do ponto de vista estratégico. Surge uma legislação com algumas normas específicas de proteção ao meio ambiente, tal como Código Florestal de 1934, substituído de 1965; o Código das Águas; Código de Pesca, entre outros. No entanto, a tutela jurídica ambiental estava fixada nestes diplomas legais.

A partir dos movimentos sociais globais que clamavam por normas diretamente ligadas ao meio ambiente, instituiu-se a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6938/81) e a Lei da Ação Civil Pública (7347/85).

Neste contexto, o Legislador Constituinte de 1988 dedicou especial atenção ao meio ambiente, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A Lei n. 4717/65 foi o primeiro diploma que destacou questões de direito ambiental fundamental, além de debater o direito instrumental. Seguindo nesta esteira, a lei n. 6938/81 estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Em 1985 a lei n. 7374 a ação civil pública amparou a interposição de ações que versem sobre lesão ou ameaça de lesão ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Neste contexto, a Constituição Federal estabeleceu uma terceira espécie de bem ao expressar que o bem ambiental não é público nem privado e sim de uso comum do povo.

Assim, seguindo os preceitos constitucionais, a Lei n. 8078/90 vem a definir os direitos metaindividuais, a saber: direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Caracterizando os conceitos dos direitos mencionados os Direitos Difusos possuem como marca expressiva o caráter da transindividualidade, ou seja, são direitos que ultrapassam o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual; da indivisibilidade, que se refere ao fato que o bem ambiental pertence a todos e não a sujeitos específicos; e que os titulares são indeterminados e interligados por circunstâncias de fato.

Quanto aos direitos coletivos, estes são marcados pela transindividualidade e determinabilidade dos titulares: transindividualidade diz respeito aos direitos que perpassam o limite da esfera de direitos e obrigações individuais, destaca-se a indivisibilidade do objeto no caso destacado.

Já os Direitos Individuais Homogêneos se referem aos direitos decorrentes de uma mesma causa que poderão ser pleiteados a partir de uma tutela coletiva.

Neste contexto percebe-se que o Legislador Constituinte de 1988 dedicou especial atenção à temática ambiental, reservando um capítulo do Texto Constitucional para tratar exclusivamente do Meio Ambiente<sup>57</sup>

Assim cabe ao Estado e a coletividade a defesa do ambiente como um todo, já que o mesmo figura como direito difuso.

O meio ambiente artificial diz respeito ao espaço urbano construído compreendendo o conjunto de edificações e os espaços públicos.

Vale salientar que com o advento do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2011 o conceito de cidade passou a ter natureza jurídica ambiental.

No entendimento Fiorilo (2012) o termo urbano não evidencia um contraste com o rural, significa todos os espaços habitáveis<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup>Artigo 225- Constituição Federal de 1988: *Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

<sup>58</sup> Complementa o autor que em 2006 as áreas urbanas já concentram metade da população, sendo certo que, conforme o relatório A Situação Mundial das Cidades 2006/2007, divulgado em junho de 2006 pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos (UM-Habitat), pela primeira

Ademais, atualmente, relata o jornalista Washington Novaes, “já temos 81,2 % da população vivendo nas zonas urbanas”, sendo correto, segundo ele, que as cidades com mais de 100 mil habitantes, que hoje significam mais de 50% da população total, mantida a atual proporção, reunirão mais de 120 milhões de pessoas em 2050<sup>59</sup>.

Neste contexto, a cidade é o habitat do ser humano, o ambiente urbano, ou artificial, é representado pelas cidades, entendidas como aglomerações humanas dotadas de edificações e infraestrutura consistente em áreas de lazer, serviços públicos, saneamento, etc (MARQUES, 2005, p. 52).

Em síntese, o ambiente artificial ou construído refere-se diretamente da atividade humana, no qual se trata da ação do homem na transformação da natureza para a criação e ampliação do espaço urbano.

O termo urbano tem origem do latim *urbs*, que significa cidade. Cabe destacar que no que diz respeito ao aspecto urbanístico, a cidade é concebida a partir da coexistência de dois pressupostos basilares, a saber: a) as unidades edilícias - ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade mora ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; b) os equipamentos públicos- ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes, etc.) (SILVA, 2008, p. 28).

A principal regulamentação da política urbana ocorreu com a edição da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade. Tal legislação refere-se ao principal instrumento normativo de ordenação dos instrumentos constitucionais e de intervenção urbanística e fundiária nas cidades. Segundo Fabiano Melo Gonçalves de Oliveira (2012) o Estatuto estabelece normas de ordem pública e interesse em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Em síntese, o objetivo da política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

---

vez na história, em 2007 o mundo terá mais moradores em cidades do que no campo (até o ano de 2030 serão 5 bilhões de pessoas).

<sup>59</sup> O Estado de São Paulo, 28 dez. 2001, p. A-2.

Vale salientar que o Estatuto, embora disponha sobre as obrigações do município na ordenação das cidades, a legislação relaciona um série de competência afetas à União. Assim, o Estatuto da cidade traz em seu bojo uma preocupação com a questão ambiental dos centros urbanos ao utilizar-se, por diversas vezes, de saneamento ambiental, efeitos sobre o meio ambiente, equilíbrio ambiental, etc (SIRVINSKAS, 2010).

Em suma a propriedade privada passa a ter uma conotação social, ou seja, à propriedade passa a exercer uma função social, nos termos do artigo 5º, XXIII da Constituição Federal de 1988<sup>60</sup>.

Neste contexto, o plano diretor da cidade não poderá se afastar dos princípios constitucionais atinentes à defesa e preservação do meio ambiente e da ordem econômica a fim de permitir que a atividade urbanística seja lesiva aos interesses da coletividade (AKAOUI, 2000, p. 280).

Segundo o doutrinador Edis Milaré (2011) o direito de propriedade tem sido incluído em todas as Constituições nacionais, desde a Declaração da Independência norte-americana e a Declaração dos Direitos do Homem, no início da Revolução Francesa.

Complementa ainda que as declarações de direitos das constituições do século XIX eram, essencialmente, declarações de direitos individuais, entre eles o direito de propriedade. A Constituição Federal atribui um capítulo para a ordem urbanística, sendo que os artigos 182 e 183 disciplinam a política urbana.

O artigo 182 refere-se a política de desenvolvimento urbano, no qual deve ser pautada em ordenar o desenvolvimento das funções sociais da propriedade, em que o Poder Público Municipal deve executar tal política, em síntese o direito à cidade implica em garantir o bem-estar dos que a habitam.

Cabe destacar que o cumprimento da função social da propriedade urbana esta previsto constitucionalmente. Afirma Eros Roberto Grauque:

(...) o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário – ou a quem detém o seu poder – o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos –prestação de fazer, portanto, e não, meramente,

---

<sup>60</sup>Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade. (...) (GRAU, 1997, p. 255)

Não obstante para a efetividade de política constitucional de desenvolvimento urbano passa pela inserção da função social da propriedade como mecanismo garantidor da proteção possessória.

No que tange a função social descrita na Constituição Federal de 1988, José Afonso da Silva aduz que:

Cada qual desses tipos pode estar sujeito, e por regra estará, a uma disciplina particular, especialmente porque, em relação a eles, o princípio da função social atua diversamente, tendo em vista a destinação do bem objeto da propriedade. Tudo isso, aliás, não é difícil de entender, desde que tenhamos em mente que o regime jurídico da propriedade não é uma função do Direito Civil, mas de um complexo de normas administrativas, urbanísticas, empresariais (comerciais) e civis (certamente), sob fundamento das normas constitucionais. (SILVA, 1997, p. 266)

Vale destacar que o direito à propriedade possui dupla acepção jurídica, uma garantia social e outra de acesso. Corrobora neste entendimento Luiz Edson Fachin:

A ideia de interesse social corresponde ao início da distribuição de cargas sociais, ou seja, da previsão de que ao direito subjetivo da apropriação também correspondem deveres. Nessa esteira, passa-se a entender que esse direito subjetivo tem destinatários no conjunto da sociedade, de modo que o direito de propriedade também começa a ser lido como direito à propriedade. Gera, por conseguinte, um duplo estatuto: um de garantia, vinculado aos ditames sociais, e outro, de acesso. (FACHIN, 2003, p. 289)

Nota-se que a consagração do Estado Social de Direito e do Estado Socioambiental, com fulcro na Constituição Federal de 1988, trata à propriedade sob ótica que ultrapassa as matrizes formais do liberalismo, em que o ordenamento tutela a propriedade privada desde que esta efetivamente cumpra a função social.

Assim, preceitua Eros Roberto Grau:

Não se pretende, nisso, atribuir ao Judiciário o desempenho de funções que são próprias do Legislativo – ou seja, a de produção de ato legislativo – ou mesmo do Executivo – ou seja, a de produção do ato administrativo. O que se sustenta – e, no caso, sob o manto do princípio da supremacia da Constituição – é, meramente, cumprir ao Poder Judiciário assegurar a pronta exequibilidade de direito ou garantia constitucional imediatamente aplicável, dever que se lhe impõe e mercê do qual lhe é atribuído o poder, na autorização que para tanto recebe, de, em cada decisão que a esse respeito tomar, produzir direito (...) (GRAU, 1997, p. 336-337)

Ademais o real cumprimento da função social de uma propriedade urbana pode-se verificar nas previsões contidas no plano diretor do Município.

Neste sentido, os parágrafos 3º e 4º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, dispõe:

**Art.182** - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

**§3º** - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

**§ 4º** - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

**I** - parcelamento ou edificação compulsórios;

**II** - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

**III** - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Destarte, a função social da propriedade integra as chamadas cláusulas pétreas, ou seja, aquelas que não podem ser objeto de emenda, nos termos do artigo 60, § 4º da Constituição, a saber:

**§4º** - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

**I** - a forma federativa de Estado;

**II** - o voto direto, secreto, universal e periódico;

**III** - a separação dos Poderes;

**IV** - os direitos e garantias individuais.

Vale salientar que os instrumentos descritos nos dispositivos supracitados foram regulamentados pela Lei 10.257/2001, denominado Estatuto da Cidade.

Já o artigo 183, trata da usucapião especial, a saber:

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

**§1º** - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

**§2º** - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

**§3º** - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Também o Código Civil de 2002 expressa a redefinição do conteúdo do direito da propriedade à luz dos valores constitucionais ecológicos ou socioambientais, tendo em conta a carga de deveres e obrigações correlatas ao seu exercício (FENSTERSEITFER, 2008, p. 209).

Neste sentido, o § 1º do artigo 1228 do Código Civil de 2002, estabelece:

**Art. 1.228.** O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Em suma o Estatuto da Cidade revela-se fundamental na fixação do cumprimento da função social e ambiental da propriedade urbana.

Cabe destacar que para a Geografia Crítica o lugar passa de mero espaço vivido para a identificação da construção social. Neste sentido, apoiam tal assertiva Carlos (1996), Harvey (1996) e Santos (1994).

No entendimento de Santos (1994) tudo que existe num lugar está em relação com os outros elementos desse lugar. O que define o lugar é exatamente uma teia de objetos e ações com causa e efeito, que forma um contexto e atinge todas, as variáveis já existentes, internas, e as novas que vão internalizar (SANTOS, 1994, p. 97).

Seguindo essa premissa, Santos, define espaço como:

(...) um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre estes objetos; não entre estes especificadamente, mas para as quais eles servem de intermediários. Os objetos ajudam a concretizar uma série de relações. O espaço é o resultado da ação do homem sobre o próprio espaço, intermediando pelos objetos, naturais e artificiais (SANTOS, 1988, p. 71)

Para Harvey (1996), o *“lugar se trata de uma construção social de permanências relativas internamente heterogêneas, dialéticas, dinâmicas contidas na dinâmica geral de espaço-tempo de processos sociológicos”* (HARVEY apud FERREIA, 2001, p. 7).

Carlos (1996) compreende que o lugar é a sustentação da reprodução da vida, com a tríade habitante-lugar-identidade, em um período ditado pela globalização.

Não obstante o bairro é um lugar em que há laços de identidade, que traduzem o cotidiano e o modo de vida, um sentido de uso.

O lugar só pode ser compreendido em suas referências, que não são específicas de uma função ou de uma forma, mas de um conjunto de sentidos e usos. Assim, o lugar permite pensar o viver, o habitar, o trabalho, o lazer enquanto situações vividas, revelando, no nível do cotidiano, os conflitos que ocorrem ou ocorreram no mundo (CARLOS. 1996, p. 21-22).

Lefebvre apud Carlos (1996, p.31) aponta que:

Os lugares tanto se opõem como se completam ou se reúnem o que introduz uma classificação por topias (isopias, heteropias, utopias, quer dizer lugares contrastantes), mas também e, sobretudo, uma oposição altamente pertinente entre os espaços dominados e apropriados.

Assim, *o bairro como nível da prática socioespacial se revela no plano vivido (envolvendo a categoria habitante), que mostra da reprodução especial no mundo moderno (...) nessa dimensão concreta, ocorre a produção de laços de solidariedade e união dos habitantes* (CARLOS, 2001, p. 244).

Em síntese, o lugar revela a solidariedade e o conflito, o conformismo e a mudança, ditados pelas forças internas e externas do mundo, ou seja, o lugar é onde estão os homens juntos, sentidos, vivendo, pensando, emocionando-se (SANTOS apud ARROYO, p. 1996, p.59).

Para Lefebvre, o direito à cidade se refere ao direito e experimentos e usufruir da centralidade urbana<sup>61</sup> com base no valor de uso, assim é o direito:

(...) à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc. (...) A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca), exigem o domínio do econômico/ do valor de troca, do mercado e da mercadoria”(LEFEBVRE, 2008, p. 139).

Mariato aduz que as classes populares tem direito à ocupação (ou moradia), mas não o direito à cidade (MARIATO, 1996, p. 63), o que revela a convivência do poder público em relação às ocupações irregulares que procuram a grosso modo evitar tensões urbanas, todavia tais áreas não podem ser objetos do mercado privado de habitação (MARIATO, 2010).

Segundo dados do Ministério das Cidades, o Programa Minha Casa Minha Vida beneficiou 73.618 pessoas no Rio Grande do Sul, sendo 740 beneficiários na Cidade do Rio Grande/RS<sup>62</sup>, todavia tais números são insuficientes frente ao déficit habitacional existente.

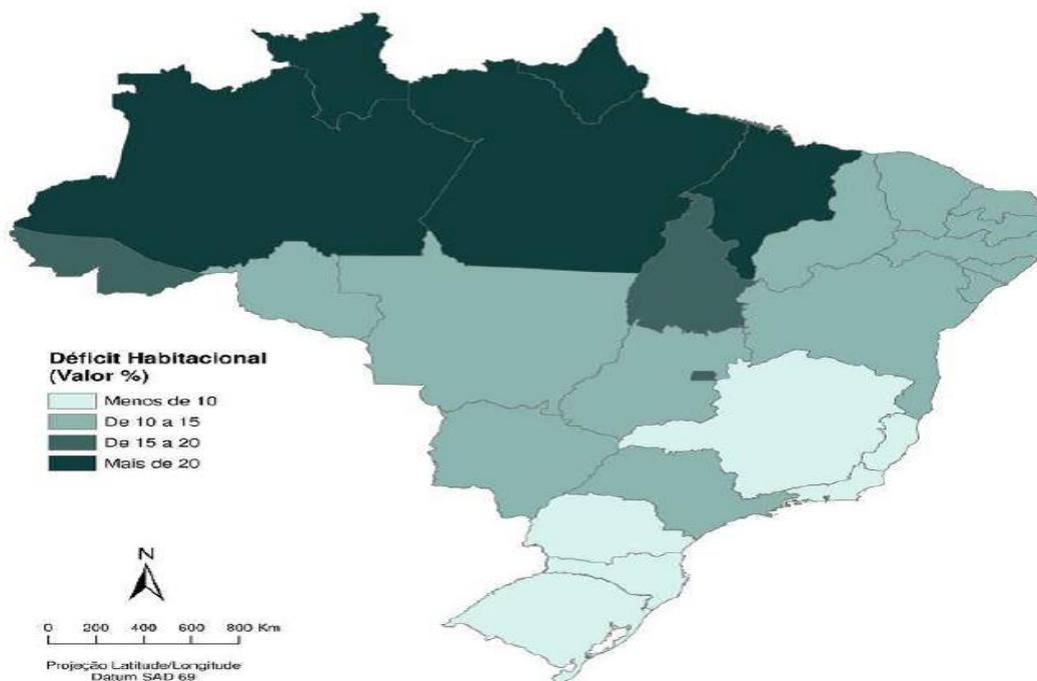
---

<sup>61</sup>“A vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na cidade” (LEFEBVRE, 2008, p. 22)

<sup>62</sup>Nesta consulta constam os beneficiários que receberam unidades habitacionais executadas pelo **PMCMV – Empresas, PMCMV – Entidades, PMCMV – Rural Grupo 1 e PMCMV – Oferta Pública** até junho de 2015, com base nas informações disponibilizadas pelas Instituições Financeiras. Dados Disponível em <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/2014-11-19-13-55-23>, acesso em 02 nov. 2015.

Conforme censo demográfico de 2010<sup>63</sup> o Brasil possui um déficit<sup>64</sup> habitacional de 6,490 milhões de unidades, o correspondente a 12,1% do total de domicílios no país. Cerca de 70% deste estão localizados nas regiões Sudeste e Nordeste<sup>65</sup>.

**Figura2. Déficit Habitacional- Censo 2010.**



Fonte: **Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estatística e Informações (CEI).**

Conforme dados do censo de 2010, a região Norte é a que apresenta os maiores (piores) resultados. Na região, 20,6% dos domicílios se enquadra em algum critério de déficit e em todas as unidades da Federação o déficit habitacional relativo é maior que o observado para o total do país (12,1%). O Maranhão apresenta o

<sup>63</sup> No censo demográfico 2010, a identificação das famílias conviventes secundárias não foi feita no momento da entrevista. A coleta de informações limitou-se a identificar o responsável pelo domicílio e a relação de convivência dos demais moradores com ele. Posteriormente, o IBGE desenvolveu um algoritmo que permitiu identificar, de forma indireta, as famílias conviventes secundárias (Déficit habitacional Municipal no Brasil, 2013, p. 16).

<sup>64</sup> O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções e que, por isso, devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque. (Déficit habitacional Municipal no Brasil, 2013, p. 14).

<sup>65</sup> Disponível em <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/modules/noticias/article.php?storyid=63> acesso em 02 nov. 2015.

maior déficit habitacional relativo do país, de 27,3. Esse valor é 13 pontos percentuais acima da média da região Nordeste, que possui déficit relativo de 14,1. A região Sul é a que apresenta o menor déficit habitacional relativo do país (8,7). Nos três estados da região, o déficit habitacional é inferior a 10%. Em termos relativos, a região Sudeste também tem média inferior à do Brasil. O déficit habitacional relativo é de 10,6, média puxada pelo estado de São Paulo, com 11,6. Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro possuem déficit habitacional relativo inferior a 10. Na região Centro-Oeste, o déficit habitacional relativo é de 12,9, com destaque para o Distrito Federal (16,9)<sup>66</sup>.

Quanto à infraestrutura urbana, o censo de 2010 revelou que a carência de infraestrutura urbana é o componente da inadequação que mais afeta os domicílios urbanos. No Brasil, 13 milhões de domicílios urbanos (26,4%) carecem de pelo menos um item de infraestrutura básica: água, energia elétrica, esgotamento sanitário ou coleta de lixo. Os resultados mostram que a região Nordeste é a que possui o maior número de domicílios particulares permanentes urbanos com alguma carência de infraestrutura (4,8 milhões). A região Sudeste aparece em segundo lugar em número de domicílios (2,7 milhões). Nas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste, o número de domicílios carentes está entre 1,6 e 1,9 milhões. Os estados do Rio de Janeiro e Bahia possuem o maior número de domicílios nessa situação, pouco mais de 1 milhão. Quando os números são comparados ao total de domicílios particulares permanentes da unidade de análise, a região Norte aparece com os piores resultados: 63,1% de seus domicílios são carentes de pelo menos um componente da infraestrutura. As regiões Nordeste e Centro-Oeste apresentam valores próximos, em torno de 43%, enquanto as regiões Sul e Sudeste aparecem com 23,8% e 11,7% de domicílios carentes respectivamente. Os resultados indicam que, nos estados de Rondônia e Amapá, em 76% dos domicílios falta um ou mais itens de infraestrutura. Na melhor situação estão os domicílios de São Paulo: 7,6% apresentam pelo menos uma carência<sup>67</sup>.

Cabe destacar ainda que o censo demográfico 2010 aponta um total de 57,3 milhões de Domicílio Particular Permanente- DPP sendo 49,2 milhões nas áreas

---

<sup>66</sup>(Déficit habitacional Municipal no Brasil, 2013, p. 28).

<sup>67</sup>(Déficit habitacional Municipal no Brasil, 2013, p. 55).

urbanas e 8,0 milhões nas áreas rurais. Pouco menos da metade dos DPP<sup>68</sup> (27,5 milhões) estão localizado nas regiões metropolitanas.

Conforme dados da Câmara Brasileira da Indústria e Construção (CBIC)<sup>69</sup>, com base dados estatísticos sobre o Déficit Habitacional Brasileiro segundo a Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o déficit habitacional em 2012 seria de **5.430.562** no Brasil.

**Tabela2. Déficit Habitacional, total, relativo e por componentes (2012)**

Especificação	Déficit Habitacional					
	Total absoluto	Total relativo	Componentes			
			Habitação precária	Coabit. Familiar	Ônus excessivo aluguel	Adens. excessivo
<b>Região Norte</b>	<b>564.620</b>	<b>12,3</b>	<b>120.766</b>	<b>266.646</b>	<b>131.873</b>	<b>45.335</b>
Rondônia	37.174	7,0	4.923	10.583	19.699	1.969
Acre	28.695	14,0	4.471	14.910	6.709	2.605
Amazonas	158.369	16,7	17.032	84.124	37.801	19.412
Roraima	16.092	12,0	2.076	7.961	4.844	1.211
Pará	256.212	11,9	76.959	120.846	43.386	15.021
<i>RM Belém</i>	62.059	10,0	1.537	39.579	16.138	4.805
Amapá	17.172	9,0	2.701	8.586	3.680	2.205
Tocantins	50.906	11,4	12.604	19.636	15.754	2.912
<b>Região Nordeste</b>	<b>1.777.212</b>	<b>10,6</b>	<b>536.662</b>	<b>627.700</b>	<b>536.364</b>	<b>76.486</b>
Maranhão	407.626	22,0	272.502	86.591	38.076	10.457
Piauí	100.105	10,8	30.368	57.925	10.126	1.686
Ceará	246.274	9,5	54.503	90.605	83.596	17.570
<i>RM Fortaleza</i>	123.361	10,9	6.704	48.268	58.331	10.058
Rio Grande do Norte	120.271	12,0	7.400	62.909	45.643	4.319
Paraíba	113.302	9,5	16.626	49.262	41.873	5.541
Pernambuco	240.850	8,5	36.583	66.498	121.127	16.642
<i>RM Recife</i>	103.861	8,5	7.324	32.967	58.339	5.231
Alagoas	92.212	9,8	24.709	35.562	25.915	6.026
Sergipe	77.412	11,7	6.880	37.847	30.277	2.408
Bahia	379.160	8,0	87.091	140.501	139.731	11.837
<i>RM Salvador</i>	107.647	8,3	3.432	40.875	58.348	4.992
<b>Região Sudeste</b>	<b>2.108.602</b>	<b>7,6</b>	<b>89.785</b>	<b>656.714</b>	<b>1.161.923</b>	<b>200.180</b>
Minas Gerais	482.949	7,3	17.958	179.791	265.106	20.094
<i>RM Belo Horizonte</i>	136.641	8,2	794	60.374	70.308	5.165
Espírito Santo	77.033	6,2	1.092	26.227	48.074	1.640
Rio de Janeiro	397.357	7,1	14.492	139.608	206.697	36.560
<i>RM Rio de Janeiro</i>	291.682	7,0	11.490	106.588	144.246	29.358

<sup>68</sup> (...) é aquele particular, localizado em unidade que se destina a servir de moradia (casa, apartamento ou cômodo). Domicílio particular, por sua vez, compreende a moradia de uma ou mais pessoas, na qual o relacionamento é ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência. Por fim, um domicílio é um local de moradia estruturalmente separado (por paredes, muros, cercas entre outros.) e independente, constituído por um ou mais cômodos. (Déficit habitacional Municipal no Brasil, 2013, p. 69).

<sup>69</sup>Disponível em :<http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>  
Acesso em 02/11/2015.

<i>Janeiro</i>						
<b>São Paulo</b>	<b>1.151.263</b>	<b>8,0</b>	<b>56.243</b>	<b>311.088</b>	<b>642.046</b>	<b>141.886</b>
<i>RM São Paulo</i>	<i>582.129</i>	<i>8,4</i>	<i>44.699</i>	<i>129.839</i>	<i>324.580</i>	<i>83.011</i>
<b>Região Sul</b>	<b>550.726</b>	<b>5,7</b>	<b>99.515</b>	<b>177.294</b>	<b>252.258</b>	<b>21.659</b>
<b>Paraná</b>	<b>226.336</b>	<b>6,2</b>	<b>49.338</b>	<b>58.895</b>	<b>106.844</b>	<b>11.259</b>
<i>RM Curitiba</i>	<i>71.822</i>	<i>6,5</i>	<i>19.542</i>	<i>14.549</i>	<i>34.095</i>	<i>3.636</i>
<b>Santa Catarina</b>	<b>133.201</b>	<b>6,0</b>	<b>20.120</b>	<b>44.398</b>	<b>63.135</b>	<b>5.548</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>191.189</b>	<b>4,9</b>	<b>30.057</b>	<b>74.001</b>	<b>82.279</b>	<b>4.852</b>
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>77.378</i>	<i>5,3</i>	<i>10.286</i>	<i>30.390</i>	<i>33.895</i>	<i>2.807</i>
<b>Região Centro-Oeste</b>	<b>429.402</b>	<b>8,9</b>	<b>37.049</b>	<b>137.103</b>	<b>228.224</b>	<b>27.026</b>
<b>Mato Grosso do Sul</b>	<b>65.024</b>	<b>7,4</b>	<b>7.133</b>	<b>22.231</b>	<b>32.304</b>	<b>3.356</b>
<b>Mato Grosso</b>	<b>78.959</b>	<b>7,9</b>	<b>6.991</b>	<b>29.606</b>	<b>35.780</b>	<b>6.582</b>
<b>Goiás</b>	<b>164.689</b>	<b>7,8</b>	<b>10.347</b>	<b>45.516</b>	<b>96.415</b>	<b>12.411</b>
<b>Distrito Federal</b>	<b>120.730</b>	<b>14,1</b>	<b>12.578</b>	<b>39.750</b>	<b>63.725</b>	<b>4.677</b>
<b>BRASIL</b>	<b>5.430.562</b>	<b>8,5</b>	<b>883.777</b>	<b>1.865.457</b>	<b>2.310.642</b>	<b>370.686</b>
<i>Total das RMs</i>	<i>1.556.580</i>	<i>8,0</i>	<i>105.808</i>	<i>503.429</i>	<i>798.280</i>	<i>149.063</i>
<i>Demais áreas</i>	<i>3.873.982</i>	<i>8,8</i>	<i>777.969</i>	<i>1.362.028</i>	<i>1.512.362</i>	<i>221.623</i>

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), v.32, 2012.

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI)<sup>70</sup>

Nesteparticular, as políticas públicas habitacionais não conseguem resolver a questão habitacional. Tendo em vista que a crise habitacional não diz respeito apenas a condição de ter um domicílio, mas um lugar em que há qualidade de vida, infraestrutura adequada, efetividade dos direitos fundamentais.

Assim, mais do que esperar por políticas públicas efetivas faz se necessário o emponderamento do indivíduo para enfrentamento da exclusão habitacional. A modernidade não tolera conformismo, os movimentos acontecem em ritmo acelerado e contínuo, em franca globalização capitalista e excludente, logo, para os conflitos urbanos decorrentes da disputa de território exige sujeito emancipado ecologicamente e proativo.

### 3.3 JUSTIÇA SOCIAL E CIDADANIA AMBIENTAL

A Revolução Francesa foi um marco histórico, no qual indivíduo passou a exercer determinados direitos frente ao Estado. Com a Declaração de Direitos do

<sup>70</sup>Nota: No cálculo do déficit habitacional o componente coabitação familiar inclui apenas as famílias conviventes que declararam intenção de constituir novo domicílio.

Homem e do Cidadão há uma inversão na relação existente entre poder e liberdade, já que o indivíduo passa a ter diversos direitos e garantias que vão limitar o poder do Estado, rompendo a estrutura da sociedade greco-romana, que encarava o homem como um escravo do Estado.

Tal inversão possibilita não apenas o exercício dos direitos políticos, mas a realização dos direitos fundamentais de primeira dimensão.

Por conseguinte, atualmente, a cidadania significa o exercício dos direitos políticos bem como do acesso efetivos aos direitos fundamentais, dentre os quais se encontra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Neste diapasão, figura no texto constitucional a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana como princípios fundamentais gerais, garantindo, assim, a efetividade do princípio democrático. O princípio democrático, grosso modo, legitima o poder político.

Ademais, o Estado impõe ao cidadão o interesse público já que este detém o monopólio da força, podendo, assim, sobrepor o interesse público ao privado.

Assim, a liberdade como ambiência da cidadania, funciona como um limite ao poder estatal, ao passo que impede o Estado de praticar atos arbitrários que prejudiquem o indivíduo. Sendo a liberdade condição indispensável para a construção de uma sociedade justa e igualitária, já que favorece a participação do indivíduo na tomada de decisão que diz respeito à coletividade.

Cabe salientar que no surgimento da atividade industrial mundial não houve uma preocupação quanto ao bem estar social e as questões ambientais.

A preocupação efetivamente se inicia no momento que a degradação ambiental passa a ser considerada uma ameaça a humanidade, o que gera a necessidade dos países em formularem legislações pertinentes e eficazes.

Nestaesteira, a conscientização ambiental surge como alerta tanto à coletividade como ao Poder Público.

Partindo desse propósito objetiva-se o desenvolvimento sustentável, ou seja, a utilização dos recursos de maneira que satisfaça a geração atual e as futuras gerações<sup>71</sup>, isso implica em uma responsabilidade intergeracional<sup>72</sup> do Direito Ambiental, que de forma subjetiva resguarda o meio ambiente.

---

<sup>71</sup>(...) entende-se que as presentes gerações adquirem um “legado ambiental” das gerações passadas, tendo obrigação de garantir a sua transmissão às gerações vindouras. A equidade intergeracional e a preocupação global com os direitos das futuras gerações ao meio ambiente natural

A partir desta responsabilidade pode-se perceber o princípio da solidariedade numa dimensão intergeracional (mas sem desconsiderar a importância da solidariedade também no plano intrageracional), pois há um vínculo elementar na relação traçada entre o comportamento das gerações humanas contemporâneas para com o ambiente e os recursos naturais e a qualidade ( ou mesmo viabilidade) da vida das gerações futuras ( FENSTERSEIFER, 2008, P.89)

Seguindo estes preceitos ambientais, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 225 assevera que cabe ao Poder Público e a coletividade a proteção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

A partir destes conceitos surge a Justiça Social, que tem como escopo garantir o bem comum, em que procura a satisfação coletiva<sup>73</sup> e não a individual, através do equilíbrio ambiental.

A justiça social emerge a partir dos movimentos sociais que contestam, as desigualdades e desequilíbrios.

Segundo Acselrad (2013, p. 12), muitos movimentos sociais construíram, a seu modo, neste período, aquilo que constitui a dimensão ambiental específica às suas lutas, convergindo na denúncia da desigualdade ambiental<sup>74</sup>. Neste contexto, os sujeitos das lutas por justiça social ressaltam a existência de uma “*irresponsabilidade organizada*” nas palavras de Ulrich Beck (1992), mas classista, posto que os grandes projetos hidroelétricos, minerários e monoculturais expropriam de seus recursos os grupos sociais despossuídos, ao mesmo tempo em que pouca atenção governamental é destinada a proteger ou remediar o risco sofrido particularmente por grupos sociais menos capazes de se afastar das fontes de risco-trabalhadores e moradores pobres residindo ou trabalhando em áreas onde o preço

---

surgiram a partir da Conferência das Nações Unidas realizadas em Estocolmo em 1972” (CARVALHO, 2013, p. 65)

<sup>72</sup> “Compreendido de modo científico-cultural isso abrange a perspectiva geracional supra-individual: a conexão entre gerações institui uma comunidade responsável, à qual o indivíduo nem deve, nem pode, se subtrair. Novos textos constitucionais positivos também têm tomado progressivamente consciência da perspectiva das gerações e lançam um olhar para o futuro de um povo e dos seus cidadãos “vivos” com dignidade humana. Isso também gera responsabilidades e deveres” (HABERLE, 2005, p. 128)

<sup>73</sup>“(..) a inserção do futuro nos processos de tomada de decisão jurídica, em uma interação entre programação condicional e finalística, é fundamental nas reflexões jurídicas acerca dos novos direitos” (CARVALHO, 2013, p.67)

<sup>74</sup>Acselrad entende por desigualdade ambiental o estado da distribuição de benefícios e males ambientais do desenvolvimento resultante da operação dos mecanismos pelos quais destina-se maior carga dos danos ambientais a grupos sociais de trabalhadores, populações de baixa renda, povos e comunidades tradicionais, grupos étnicos marginalizados e mais vulneráveis. (ACSELRAD, 2009)

da terra é mais barato e para onde o mercado, apoiado na omissão política do Estado- quando não os próprios projetos financiados e promovidos pelo Estado- destinam sistematicamente as atividades geradoras de risco (ACSELRAD, 2013, p. 11).

Em suma, procura a justiça social romper com o paradigma da justiça voltadopara a reparação individual para uma justiça com enfoque na coletividade<sup>75</sup>, no bem comum, através de um antropocentrismo alargado, ao passo que não há supremacia de um interesse sobre o outro, mas necessariamente deve existir uma relação de equilíbrio.

A conscientização desvela a realidade, ela não pode existir fora da práxis, ou seja, sem o ato ação-reflexão, constituindo de maneira permanente, o modo de ser ou de transformar o mundo que caracteriza os homens. Segundo Freire (1980) a conscientização é um compromisso histórico e consciência histórica é inserção crítica na história, implica que os homens assumam o papel de sujeitos que fazem e refazem o mundo. Uma nova realidade deve tomar-se como objeto de uma nova reflexão crítica

A cidadania ambiental vem ocorrendo através dos tempos, mesmo que de forma tímida, mas necessária, de maneira que o indivíduo entenda que é preciso mudar. Assim, torna-se cada vez mais necessário consolidar novos paradigmas educativos e de proteção ambiental, principalmente a transformação de atitudes.

Neste sentido, a modificação do modelo de desenvolvimento urbano excludente não depende de leis, mas de transformação sociocultural e política.

### **3.4 CASO TRIÂNGULO- BAIRRO BOA VISTA I- RIO GRANDE/RS**

O Estado do Rio Grande do Sul declarou como de utilidade pública para fins de desapropriação vasta área com intuito de implementar o distrito industrial do Porto do Rio Grande/RS, através do Decreto nº 22.343 de 26 de janeiro de 1973 do Governador Euclides Triches.

---

<sup>75</sup>Necessita-se de uma equidade social que pode ser definida como reconhecimento dos direitos de cada um na sociedade. Na prática, traduz-se em adaptações de regras e/ou políticas e situações e necessidades de grupos específicos, com a finalidade de tornar mais igualitárias as condições de acesso a direitos (educação, saúde, moradia, etc) e de vida de diferentes grupos populacionais (PEREIRA, 2011, p.66)

Em 1976 o Governador Sinval Guazzelli declara<sup>76</sup> de utilidade pública outra faixa de terras de aproximadamente 2.350.000 m<sup>2</sup>, também no município do Rio Grande, com a finalidade de implementar o Sistema de Abastecimento de água do Distrito Industrial do Rio Grande.

Para desapropriar estas áreas, a Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Rio Grande do Sul- CEDIC, sociedade mista criada pela Lei 6.530, através do Decreto nº 25.694<sup>77</sup>, propôs a ação de desapropriação em face de Sucessão Zogbi<sup>78</sup> em 29/12/1977. O processo tramita na 3ª Vara Cível da Comarca do Rio Grande atualmente<sup>79</sup> sob nº 023/1.04.0026932-2.

Em janeiro de 1978, a CEDIC, informa que após realizar levantamento cadastral da propriedade da área constatou que a mesma foi dividida e demarcada entre os herdeiros: Leonor do Valle Henning, Ernani, Pedro do Valle Zogbi, Zélia do Valle Zogbi e Ana maria Zogbi Vossler. No dia 25/01/1978 a CEDIC é imitada na posse da totalidade da área solicitada.

Abril de 1978, alguns posseiros reivindicaram indenização referente às benfeitorias. A CEDIC efetuou pagamento dos valores devidos mediante concordância dos posseiros.

Leonor do Valle Henning faleceu em 09/05/1978. Os demais réus solicitaram regularização processual e reiteraram os pedidos de revisão de valores e medidas das propriedades.

Todavia em 1981, o Governador do Estado Jose Augusto Amaral de Souza, revogou o decreto de utilidade pública referente parte da área<sup>80</sup> descrita no Decreto 22.343, ou seja 99,39% do pedido<sup>81</sup>. A desistência se deu em virtude da não implementação do distrito industrial e pelo fato de que parte da área constitui zona

---

<sup>76</sup> Decreto nº 24.869 de 08 de setembro de 1976.

<sup>77</sup> Atribui a Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Rio Grande do Sul - CEDIC, a incumbência de promover a desapropriação a que se refere o Decreto 22343 de 26 de janeiro de 1973.

<sup>78</sup> Sucessão Zogbi não existia mais antes da declaração de utilidade pública, a fração de campo dessa Sucessão já havia sido partilhada, devidamente registrados aos quinhões no Cartório de Imóveis. A CEDIC aforou a desapropriação num só processo de áreas diversas, devidamente individualizadas, e pertencentes a donos diversos, embora fossem parentes.

<sup>79</sup> Inicialmente sob nº 725/77, posteriormente 2300122283.

<sup>80</sup> O Decreto nº 30.420 de 09 de novembro de 1981, altera o Decreto nº 22.343 de 26 de janeiro de 1973.

<sup>81</sup> A ação de desapropriação versa sobre duas áreas (A e B). A área "A" corresponde a 99,39%- 163 hectares- e foi objeto de desistência pela CEDIC em 1981, já a área "B" foi efetivamente desapropriada conforme indenização ajustada às fls. 453 e 454 e calculada às fls, 458)

de preservação ambiental, conforme informação da Procuradoria do Estado (Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fls. 1006-1009).

Em 24 de novembro de 1981, a CEDIC peticionou junto ao processo de desapropriação requerendo a desistência da ação:

Pelo Decreto – Estadual nº 22.343/73 foi declarada de utilidade pública uma gleba de terras localizada nesta Comarca, onde está compreendida a propriedade ora em desapropriação. Pelo Dec. 25.694/77 ficou incumbido a postulante à promover as ações de desapropriação correspondentes. Presentemente, pelo Dec. 30.420/81 (anexo) restou redimensionada a área, retirando o Estado parcialmente, a “vox” anteriormente declarada. Desta forma, vem a CEDIC por desistir da presente ação (...)  
(BRASIL, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 3ª Vara Cível da Comarca do Rio Grande. Processo nº 023/1.04.0026932-2. Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do rio Grande do Sul x Sucessão Leonor do Valle Henning. 29/12/1977. fl. 435).

As partes peticionaram em conjunto o pedido de homologação da desistência da expropriação, requerendo a expedição de mandado para levantamento da imissão na posse, bem como a intimação dos ocupantes indenizados. (Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fl. 491).

O Ministério Público opinou pelo deferimento do pedido (Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fl. 492). Seguiu de sentença homologatória em 03/07/1985. Da sentença os réus apresentaram Embargos de Declaração, que foram acolhidos para: a) fixar honorários do advogado expropriante em 15% sobre o valor da avaliação correspondente a área da qual desistiu a expropriante; b) intimação dos eventuais ocupantes, através de mandado, para deixarem a área desocupada no prazo de vinte (20) dias (Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fl. 496).

Em 23/07/1985 o Sr. Oficial de Justiça Jorge Rodrigues Abeijon intimou treze ocupantes, conforme certidão em fls. 651-652. Já que a Sucessão ré poderia voltar à posse do imóvel desde que livre e desembaraçada.

Na data de 24/04/1990 o Sr. Oficial de Justiça Luiz Arnaldo Feniberg Pereira diligenciou junto a área ocupada objeto da ação e intimou 27 (vinte e sete) ocupantes, todavia a certidão de intimação não demonstra a localização exata dos ocupantes.

Diante da incerteza das ocupações, o juízo de primeiro grau demonstrou entendimento de que a desocupação da área deveria dar-se via ação própria com ampla defesa e contraditório. Neste sentido, parte do despacho:

(...) A situação é tão confusa que o Sr. Oficial de Justiça para cumprir a determinação de folha 637 teve que diligenciar com mapa que lhe foi

fornecido pelo procurador da expropriada e, por este mapa, observo a amplitude da área em questão e o grande número de pessoas que serão atingidas pela decisão pleiteada pela expropriante que, caso concebida no momento e dentro desta ação, além de grande repercussão social que acarretaria, tenho sérias dúvidas da certeza da mesma e o senso de justiça deste julgador colide coma decisão de fl. 637.

Dentre os terceiros ocupantes e possuidores de boa ou de má-fé, alguns pleiteiam o domínio da área ocupada através de usucapião, alguns em tramitação e pode até haver alguma decisão concessória de domínio.

Ora, diante de tão incerto e confuso quadro, entendo inviável e injusto desalojar dezenas de famílias sem que lhes seja concedida a faculdade de defenderem as suas posses, sem a formação do contraditório, o que contraria princípio constitucional básico.

Por estes motivos e aspecto social, imprecisão da área e dos ocupantes e cerceamento do direito de defesa concluo que a pretensão da expropriante deve ser deduzida através de ação própria, pela qual assegura-se o direito de defesa da posse dos ocupantes da área expropriada, desacolhendo, em consequência, a desocupação pretendida no âmbito desta ação expropriatória. (Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fl. 661-663).

Não satisfeita a CEDIC reiterou o pedido para imissão na posse em dezembro de 1991. Novamente o magistrado manteve o posicionamento de que a pretensão deveria ser objeto de ação própria.

Da decisão houve agravo de instrumento nº 592044192, no qual restou provido para determinar a imissão do expropriante na posse, sob alegação que a *“ação expropriatória é real e assim sendo “erga omnes”. Não cabe discussão da qualidade da posse, nem de deferimento de direitos advindos da posse para se sustar a imissão liminar, pena de se deferir ao posseiro invasor maiores direitos que ao titular do domínio”* (Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fl. 678).

Não obstante, assim delimita o acórdão a atuação do judiciário no caso concreto:

(...) Quando o magistrado traduz nobre sentimento de que grande número de famílias ficará desalojado, está a proclamar que não quer ferir pessoas humanas. Mas ao mesmo tempo deixa de aplicar a lei, o que é seu dever de ofício.

Ornado de sentimentos altruístas, por certo que deverá transferi-los à sua comunidade e clamar aos administradores de coisa pública, os políticos para que colaborem no deslocamento daquelas famílias pobres.

(...)

O tribunal se atém ao tema jurídico, e não pode esvaziar o instituto da desapropriação por um sentimento altruísta porque nessa ação todos eventuais direitos de terceiros se transferirão para o preço. (Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fl. 680).

Novos mandados de intimação foram expedidos, mas os posseiros permaneceram nas áreas. Frise-se que ao longo do processo, há relatos de posseiros, todavia, não há individualização das posses.

O Ministério Público em parecer aduz que as medidas para retiradas dos ocupantes deveriam ser promovidas pela expropriada. (Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fl. 765-766).

No ano de 1994 parte dos posseiros foram retirados compulsoriamente, reintegrando a CEDIC.

De acordo com a Lei Estadual nº 10.359 de 16 de janeiro de 1995 foi extinta a CEDIC, competindo ao Estado do Rio Grande do Sul a sucessão legal. Assim, o Estado passou a representar a CEDIC no processo.

Em setembro de 1996 o juízo *quo*extinguiu o processo aduzindo que houve reintegração fática. Os réus apelaram<sup>82</sup>. O Ministério Público opinou pela manutenção da sentença terminativa.

Acordaram, os desembargadores da Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento à apelação, exarando a seguinte ementa:

DESAPROPRIAÇÃO.  
DESISTÊNCIA.  
REINTEGRAÇÃO DE POSSE.  
Desistindo a expropriante da desapropriação, incumbe-lhe a *restitutio in integrum*, ou seja, a devolução da gleba tal como se encontrava quando iniciado o processo expropriatório. Assim, encontrando-se a área tomada por posseiros, cabe-lhe promover a sua retirada.  
Processo extinto em 1º grau.  
Sentença reformada.  
Apelo Provido  
(Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fl. 842- 845).

O Estado interpôs recurso especial, no entanto, foi negado seguimento ao recurso.

Com retorno dos autos, a expropriada solicitou o prosseguimento do feito em 1999 requerendo a efetiva entrega das frações aos seus proprietários. Diante da dificuldade de delimitar as áreas em litígio para a atuação do oficial de justiça em constatar as frações, designado perito, o Estado não concordou com a nomeação e honorários. Requerida a manifestação do Ministério Público, este opinou pela realização de audiência. Promoção acolhida pelo magistrado.

Na audiência de instrução e julgamento realizada em 30 de agosto de 2002, restou decidido a necessidade de inspeção judicial para delimitação da área e identificação dos ocupantes do imóvel.

---

<sup>82</sup> Apelação Cível nº 597014729.

O auto de constatação descreve duas glebas. A primeira é descrita como livre, existindo apenas uma casa com moradora que lá reside com consentimento dos proprietários. A segunda gleba há presença de posseiros e estava desprovida de arrame, apesar de anteriormente possuir delimitação, conforme vestígios vislumbrados.

Os ocupantes identificados foram intimados para desocuparem a área em cinco dias, no entanto, não desocuparam o imóvel.

Em novembro de 2004, o magistrado decidiu pela baixa e arquivamento do processo. De tal decisão os réus apelaram. O Ministério Público opinou pelo provimento da apelação, com retorno dos autos à origem para prosseguimento do feito, com a retirada dos posseiros e efetiva reintegração, do imóvel aos proprietários (Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fl.1070-1073).

Assim, restou decidido:

DESAPROPRIAÇÃO AJUIZADA EM 1977 - DESISTÊNCIA - REINTEGRAÇÃO DE POSSE - EXECUÇÃO TUMULTUADA - EXTINÇÃO DO PROCESSO EQUIVOCADAMENTE DETERMINADA - DISCUSSÃO SOBRE A CONSTRUÇÃO DE TAPUMES QUE TERIAM SIDO DESTRUÍDOS POR OCASIÃO DA INVASÃO DE POSSEIROS RELEGADA PARA ENFRENTAMENTO EM OUTRA AÇÃO EM DECISÃO PRECLUSA POR FALTA DE RECURSO - EXECUÇÃO QUE DEVE PROSSEGUIR PARA QUE SE CUMPRA A ESSÊNCIA DO JULGADO DO SEGUNDO GRAU QUE DETERMINOU A RETIRADA DOS POSSEIROS PELO EXPROPRIANTE E A REINTEGRAÇÃO DOS EXPROPRIADOS - EVENTUAL DISCUSSÃO SOBRE AS CONDIÇÕES MATERIAIS DA GLEBA QUANDO DA DESAPROPRIAÇÃO DEVERÁ SER TRAVADA EM AÇÃO PRÓPRIA. Apelo parcialmente provido. (Apelação Cível Nº 70012198503, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 21/12/2005)

Determina o julgado que na origem deverá ser providenciada com urgência a efetiva desocupação da área, a cargo do expropriante, como determinado pelo segundo grau, e posteriormente a reintegração dos expropriados, independentemente de qualquer óbice relativamente às condições materiais da gleba. (Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fl.1087).

Com o retorno dos autos a origem, em agosto de 2006, o Estado solicitou a expedição de mandado para a retirada dos posseiros e a reintegração de posse dos expropriados. Do pedido, o Ministério Público concordou.

Determinada a retirada dos posseiros em 19 de março de 2007, descritos no auto de constatação de 2002 e não efetivada pelo Estado, despacho em 2012

determina a intimação da CEDIC, na pessoa do Procurador Estadual para indicar de que forma providenciaria o cumprimento do julgado.

Neste período na gleba conhecida por Campo Baixo ou Campo da Praia, situado no lugar denominado Vieira 1º e 2º Distrito do Município do Rio Grande, apenas uma família residia na gleba. Sendo que um dos ocupantes encontrava-se recluso na Penitenciária Estadual do Rio Grande e o restante do grupo familiar possuíam residência em outro local. Com este cenário, o Estado conseguiu retirar a família e os animais da propriedade.

Em 19 de março de 2013, houve a reintegração de posse do inventariante da Sucessão Leonor do Valle Henning, da fração de 68,98691780, Sucessão Ernani Pedro do Valle Zogbi na fração de 3,61058185 e fração de 27,26683400. Neste ato, a Sucessão Leonor do Valle Henning não recebeu a fração correspondente a área denominada triângulo, que se encontrava invadida.

Conforme já mencionado, a ação foi proposta em 1977 e somente em 2013 a fração Triângulo foi observada.

Assim, a CEDIC ficou obrigada a devolvê-la na integra aos proprietários, o que não ocorreu até o presente momento. Ocorre que esta fração abriga moradores que formam o Bairro Boa Vista I, ou seja, a área total desapropriada da Sucessão Henning foi de aproximadamente 69,5 ha. Ao passo que aproximadamente 68,5 ha, já foi devolvido aos proprietários em março de 2013 (Sucessão Leonor do Valle Henning), situada ao norte dos trilhos da via férrea, todavia, a área de 1ha, situada ao sul dos trilhos, onde há o conglomerado residencial em que vivem os posseiros, denominado Bairro Boa Vista I, ainda não foi restituído aos proprietários.

Nota-se que a área total de propriedade da Sucessão, com 70ha, foi cortada pela via férrea da extinta RFFSA<sup>83</sup>- REDE FERROVIÁRIA FEDERAL SOCIEDADE

---

<sup>83</sup> A REDE FERROVIÁRIA FEDERAL SOCIEDADE ANÔNIMA – RFFSA – era uma sociedade de economia mista integrante da Administração Indireta do Governo Federal, vinculada funcionalmente ao Ministério dos Transportes. A RFFSA foi criada mediante autorização da Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957, pela consolidação de 18 ferrovias regionais, com o objetivo principal de promover e gerir os interesses da União no setor de transportes ferroviários. Durante 40 anos prestou serviços de transporte ferroviário, atendendo diretamente a 19 unidades da Federação, em quatro das cinco grandes regiões do País, operando uma malha que, em 1996, compreendia cerca de 22 mil quilômetros de linhas (73% do total nacional). Em 1992, a RFFSA foi incluída no Programa Nacional de Desestatização, ensejando estudos, promovidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, que recomendaram a transferência para o setor privado dos serviços de transporte ferroviário de carga. Essa transferência foi efetivada no período 1996/1998, de acordo com o modelo que estabeleceu a segmentação do sistema ferroviário em seis malhas regionais, sua concessão pela União por 30 anos, mediante licitação, e o arrendamento, por igual prazo, dos ativos operacionais da

ANÔNIMA (trecho Cacequi-Superporto do Rio Grande), tendo toda a celeuma processual com posseiros se concentrou na fração grande da propriedade. Da fração pequena em formato de triângulo, onde residem os moradores do Bairro Boa Vista I, nunca o processo ocupou-se. Por isso, em momento algum, até o ano de 2013 não tiveram conhecimento do processo, ou nele puderam exercer suas garantias constitucionais à defesa e ao contraditório em juízo. A imagem de satélite esclarece:

**Figura 3: Bairro Boa Vista I**



Fonte: Google Earth

RFFSA aos novos concessionários, Em 1998, houve a incorporação da Ferrovia Paulista S.A. - FEPASA à RFFSA, ao que se seguiu, em dezembro desse ano, a privatização daquela malha. A RFFSA foi dissolvida de acordo com o estabelecido no Decreto nº 3.277, de 7 de dezembro de 1999, alterado pelo Decreto nº 4.109, de 30 de janeiro de 2002, pelo Decreto nº 4.839, de 12 de setembro de 2003, e pelo Decreto nº 5.103, de 11 de junho de 2004. Sua liquidação foi iniciada em 17 de dezembro de 1999, por deliberação da Assembléia Geral dos Acionistas foi conduzida sob responsabilidade de uma Comissão de Liquidação, com o seu processo de liquidação supervisionado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através do Departamento de Extinção e Liquidação – DELIQ. O processo de liquidação da RFFSA implicou na realização dos ativos não operacionais e no pagamento de passivos. Os ativos operacionais (infra-estrutura, locomotivas, vagões e outros bens vinculados à operação ferroviária) foram arrendados às concessionárias operadoras das ferrovias, [Companhia Ferroviária do Nordeste - CFN](#), [Ferrovia Centro Atlântica – FCA](#), [MRS Logística S.A](#), [Ferrovia Bandeirantes – Ferrobán](#), [Ferrovia Novoeste S. A.](#), [América Latina e Logística – ALL](#), [Ferrovia Teresa Cristina S. A.](#), competindo a RFFSA a fiscalização dos ativos arrendados. A RFFSA foi extinta, mediante a [Medida Provisória nº 353](#), de 22 de janeiro de 2007, estabelecida pelo [Decreto Nº 6.018](#) de 22/01/2007, sancionado pela [Lei Nº 11.483](#). Disponível em <http://www.rffsa.gov.br/principal/historico.htm>, acesso em 31/08/2015.

Neste contexto, em meados da década de 80, quando a área já não era considerada de utilidade pública, se instalaram os moradores que ali residem atualmente. Ademais, está conflagrada a urbanização do local, a posse mansa, pacífica e sem oposição, o que gera conflito entre o Estado, Sucessão Leonor do Valle Henning e moradores da área ocupada.

As famílias estabeleceram as moradias sem sofrer qualquer oposição ao longo de mais de duas décadas. Também jamais foram procuradas, seja a própria Cedec, seja o Estado do Rio Grande do Sul, tratam-se de pessoas humildes, carentes que juntos forma uma comunidade, o Bairro – Boa Vista I.

Cabe destacar que ao longo do processo a Sucessão Leonor, requereu-se expressamente que fosse determinado ao Estado (ex-desapropriante) que promovesse a desocupação das invasões que deixou ocorrerem na área e a restituísse à Sucessão. Todavia, o Estado ocupou-se da área maior com 68,5 há, negligenciando a fração de 1 ha.

Cabe destacar que a Sucessão Leonor do Valle Henning aguarda que o Estado realize as providências que lhe foram determinadas, para obter a desocupação da área.

Frise-se que o conflito é decorrente da desídia do Estado em não cumprir aquilo que já lhe foi determinado fazer pelo Juízo *aquo* e pelo Egrégio Tribunal de Justiça, ou seja, a devolução da área à Sucessão.

É preciso reiterar o que disse o eminente relator, no caso em tela:

Embora se afigure, de certa forma, inconveniente que esse incidente se processe nos próprios autos, devido ao volumoso fardo que os constituem, o certo é que não se pode negar a realidade que verte dos autos: os apelantes detinham não só o domínio, como também a posse das glebas objeto da ação. Ora, as invasões foram se sucedendo através dos tempos, sem que eles, expropriados, pudessem adotar alguma providência, até porque lhes faltava legitimidade para tal. E não lhe basta a simples restituição das glebas, sem o desalojamento dos invasores, que se constituiria num fardo pesado demais para todos. E, com efeito, se a expropriante gerou essa situação, deve responder pelas consequências daí advindas (Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fl. 844).

Vale salientar que pelo processo nº 1.05.02853607 (que tramita na 3ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central de Porto Alegre – em fase de execução), a CEDIC (em extinção), foi condenada a indenizar a Sucessão Henning pela não devolução da área, após a revogação da utilidade pública.

Tal condenação indenizatória foi fixada em 1% ao mês do valor de avaliação do imóvel, por mês de ocupação, desde a data de imissão na posse (em 1977) até a

data da efetiva devolução à Sucessão; como esta devolução ainda não ocorreu, a indenização aumenta mês a mês, o que demonstra mais flagrantemente ainda a desídia do Estado na solução do conflito.

Atualmente a multa é decorrente da não entrega da fração “Triângulo”, já que em 2013 a Sucessão Leonor do Valle Henning recebeu a fração maior (68,5 ha).

Diante deste cenário (multa pelo descumprimento), em 2013 as ações do Estado voltaram-se para o Bairro Boa Vista I. No afã de restituir a gleba, o Estado redigiu uma listagem de posseiros e solicitou mandado de intimação para desocupação em trinta dias. Foi deferido o pedido e expedido mandado.

Os moradores receberam os mandados com surpresa e o pânico se instaurou no Bairro Boa Vista. No dia 24 de outubro de 2013 as famílias bloquearam a Estrada Rio Grande-Cassino (ERS- 734), o jornal local Agora, assim descreveu:

Famílias que moram no bairro Boa Vista I, nas margens da ERS- 734, bloquearam a rodovia estadual no final da tarde de ontem (24), num protesto contra uma decisão judicial que determinou a desocupação de uma área ocupada por 27 casas, num prazo de 30 dias.

Com placas e pneus, o grupo de manifestantes, formados por homens, mulheres e crianças iniciaram a manifestação por volta das 18h40min. “Querem tirar alguns dos dizeres das placas carregadas pelos manifestantes.

(...)

Moradora do local há 21 anos, Olda Ribeiro, uma das manifestantes, informou que nunca havia recebido nenhum tipo de notificação da justiça em relação à desocupação da área. “Outro dia chegou um oficial de justiça e disse que tínhamos 30 dias para desocupar a área. A família de meu marido mora há 30 anos neste local, meus filhos cresceram aqui. Não podem nos tirar daqui”, disse Olda.

Grávida de 9 meses, Stefanni de Paula da Silva, colou um cartaz pedindo justiça na barriga. “Moro a 15anos aqui, tenho mais dois filhos, um e um ano e sete meses e outro de 5 anos. Pediram para a gente sair nem falaram em pagar indenizações. Para onde nós iremos?”, questionou Stefanni (AGORA, 25 out. 2013, p.4).

Reportagem intitulada “Desespero é o que sentem moradores do Boa Vista I”, o Jornal Folha Gaúcha traduz o sofrimento dos moradores:

O calendário virou inimigo mortal. O Natal e Ano Novo cada vez mais difíceis e distantes e o desespero está nos olhos dos moradores do Bairro Boa Vista I, que contam os dias para serem despejados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul. O processo que corre na justiça há muitos anos ganha contornos dramáticos: os moradores podem ser retirados à força.

As intimações às cercas de 30 famílias que moram na localidade começaram a ser entregues no dia 16 de outubro e só foram totalmente distribuídas no dia 16 de novembro, quando o oficial de justiça entregou a última intimidação. O documento foi entregue, segundo os moradores, de

forma a acua-los, já que além do oficial também estava a Brigada Militar. É a partir da data da entrega da última intimação que começa a contar o tempo para a retirada das famílias.

Às vésperas do final do ano, eles dizem não ter dinheiro suficiente para conseguir outro lugar pra morar em Rio Grande e que saindo dali irão precisar mudar as crianças de colégio que estudam na região. “A área era da extinta Cedic e agora o Estado quer a área, somos 30 famílias que não temos para onde ir”, afirma Olda Ribeiro, de 57 anos que há 20 anos mora no local. (FOLHA GAUCHA, 16 a 22 de nov. 2013)

A reportagem ressalta a posse velha dos moradores, conforme o seguinte trecho:

(...) a situação da longevidade de moradia na região é repetida em diversos moradores. “Não temos para onde ir, não temos dinheiro para comprar outro terreno e não vai ter nenhum tipo de realocação ou indenização para a gente”, afirma ela. Preocupados com o futuro, os moradores pedem ajuda para que a justiça ajude a ficar com a área.

“Eles nos disseram que vai vir um ônibus com a polícia e as máquinas e vai ir tudo (moradias) para baixo, pro chão”, afirma a moradora Eva Oliveira de 73 anos. Na região, segundo os moradores, muitos são crianças ou estão na terceira idade. “Mês que vem é Natal, as crianças vão estar no final do ano e vamos ter que tirá-las da escola e não temos para onde ir”, explica Carla Oliveira de 37 anos. (FOLHA GAUCHA, 16 a 22 de nov. 2013)

Quanto à ajuda da Prefeitura, os moradores informam que:

A situação dos moradores é crítica, já que eles não sabem o que fazer ou a quem pedir socorro. Segundo eles, procuraram a Prefeitura Municipal e só obtiveram a resposta por parte dos secretários de que o caso deles já era de conhecimento da administração pública. Enquanto isso, os moradores confessam que não dormem mais à noite, contando os dias para o dia do despejo, caso ninguém interceda por eles. (FOLHA GAUCHA, 16 a 22 de nov. 2013)

Com o clamor público para a solução do litígio envolvendo parte da comunidade Boa Vista I, representantes da CEDIC se reuniram com lideranças locais (secretários municipais, vereadores, líder comunitário, etc). Todavia, a posição permaneceu irredutível, a retirada das famílias deveria acontecer.

Para tentar dirimir o litígio diante do evidente conflito territorial a magistrada Fernanda Duquia Araujo, determinou:

(...) Neste contexto, não há outra medida a ser tomada, **ante a situação consolidada**, conforme fotos áreas que construções no local, senão determinar a intimação da parte requerente para que diga, com urgência, se pretende medida alternativa de negociação da área com os ditos invasores (Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. fl. 1532). Grifo no original.

Os moradores ingressaram com agravo de instrumento contra decisão que deferiu o pedido de intimação para desocupação.

O Ministério Público lançou parecer por meio da Procuradora de Justiça Elaine Fayet Lorenzon Schaly, manifestando-se pelo desprovisionamento do recurso.

Entendeu o E. Tribunal que a retirada dos posseiros era possível, diante de outras decisões ao longo do processo que determinaram a restituição do imóvel para a Sucessão Leonor. Neste tocante a ementa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. RETIRADA DOS POSSEIROS DA ÁREA. POSSIBILIDADE. A ação que deu ensejo à situação dos autos diz respeito a uma desapropriação promovida pela Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Rio Grande do Sul - CEDIC em face de Decreto de utilidade pública de 1973, onde ocorreu a sua desistência. O deslinde de tal questão resultou na obrigação do expropriante desocupar a área que pretendia desapropriar para devolvê-la ao expropriado. A postulação do Estado de expedição de mandado de intimação dos posseiros e dos demais que estiverem residindo no terreno de propriedade dos réus para desocuparem a área invadida nada mais é do que o cumprimento do julgado, pois ficou a cargo do expropriante a desocupação da área para reintegração dos expropriados. No acórdão da 4ª Câmara Cível (Apelação Cível Nº 70012198503), a questão jurídica da entrega da área e retirada de posseiros já está resolvida. AGRAVO DESPROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70057374399, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em 27/03/2014).

De tal decisão há interposição de Embargos de Declaração. Os Embargos não foram acolhidos todavia, o r. acórdão assevera que:

**Ressalto, por fim, que não há provas neste instrumento acerca das alegações dos agravantes no sentido de que a área onde residem não foi objeto da ação de desapropriação. Logo, tais fatos deverão ser suscitados e analisados na via adequada, com ampla possibilidade de produção probatória.** (Embargos de Declaração nº 70059562397, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em 29/05/2014). Grifo no original

O acórdão assevera a necessidade de ampla possibilidade de produção de prova a serem analisadas em via adequada. Cabe destacar que os moradores indicados pelo Estado em 2013 jamais foram sequer mencionados ao longo de todo o processo que se arrasta por quase quarenta anos.

No entanto, em agosto de 2015 o magistrado que assumiu o feito determinou que “(...) decorrido o prazo para desocupação voluntária concedido aos ocupantes da área cuja reintegração de posse remanesce, há que se cumprir o julgado no ponto em que determina a restituição ao proprietário” (...) “Requisite-se o auxílio de força policial para o cumprimento do mandado. II-Expedido mandado de reintegração de posse, devendo o requerente contatar o oficial de justiça Paulo

*Roberto, para fornecimento dos meios ao cumprimento*".(Processo nº 023/1.04.0026932-2, 1977. Nota de expediente 356/2015).

Novamente as residências são ameaçadas de destruição caso a saída não seja voluntária. A data estipulada para reintegração divulgada no Jornal Agora seria 22/11/2015 e confirmada pela Brigada Militar.

Os moradores buscaram apoio jurídico na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, no entanto, o órgão informou que a reintegração seria inevitável e que as famílias deveriam deixar o local

Diante das reiteradas ameaças do abalo psicológico alguns moradores se retiraram do local, abrigando-se em residências de parentes ou amigos. Dentre os que permaneceram três famílias ingressaram com Embargos de Terceiros pleiteando antecipação de tutela para o recolhimento do mandado. A liminar foi negada pelo juiz titular. Da decisão houve agravo de instrumento com pedido de antecipação de tutela recursal para a permanência das famílias até a decisão nos Embargos de Terceiros em que se discute a posse no imóvel e os direitos e garantias fundamentais.

Na iminência da reintegração o pedido liminar foi julgado no plantão jurisdicional e concedida a antecipação de tutela para a permanência das partes até decisão final dos Embargos de Terceiros.

Em suas razões de decidir a Desa. Mylene Maria Michel, observa que:

(...) a simples consulta demonstrou que a tramitação da aludida demanda foi, e ainda se encontra, tumultuada, tanto que a questão retroage à década de 1980 e ainda não foi resolvida.

Salvo melhor juízo, a parte agravante não integrou aquele feito, nem foi ré em procedimento reivindicatório ou de reintegração de posse, o que afasta a pretendida vinculação da parte agravante ao acórdão exarado no AI nº 70057374399.

Para mais disso, devo observar que, em exame daquele julgado encontrei referência à necessidade de que a CEDIC e o Estado desocupassem a área, o que lhes competia, não encontrei, contudo, qualquer determinação no sentido de que os atuais ocupantes fossem simplesmente removidos (Agravo de Instrumento nº 70067393710. Plantão Jurisdicional do 2º Grau. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul .Desa. Mylene Maria Michel. Julgado em 20/11/2015).

Com o deferimento das liminares, o Estado transferiu a data de reintegração para o dia 03/12/2015. Mais sete famílias ingressaram com embargos de terceiros, novamente em primeiro grau, indeferida a liminar para seis famílias, agravo de instrumento interposto.

Uma família<sup>84</sup> que reside em lote diverso foi alcançada pela determinação de desocupar o imóvel, sendo deferida a antecipação de tutela para a permanência no imóvel em primeiro grau.

Na data de 03/12/2015 às 8h retroescavadeiras, caminhões, policiais militares, servidores da Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), oficiais de justiça, Procuradoria Geral do Estado, entre outros, cumpriram o mandado de reintegração de posse em favor do Estado (CEDIC).

Frisa-se que os Agravos estavam pendentes de julgamento e as máquinas destruindo as moradias.

Cabe destacar, ainda, que a delimitação da área foi realizada pela empresa INCORP, contratada pelo Estado. Todavia, a planta com as confrontações, medidas, métodos, caracterização do local, responsabilidade técnica, entre outros, não foram juntados aos autos. Logo, salta aos olhos a incerteza na retirada de famílias inteiras do local, tendo em vista que não há manifestação da parte ré- Sucessão Leonor- concordando com as medidas do terreno adotadas pela autora.

No dia 18 de dezembro de 2015, após suscitado conflito de competência, o pedido de tutela recursal é deferido em segundo grau. Aguarda-se, atualmente, o julgamento do recurso.

Em suma, dez famílias garantiram a manutenção na posse até o julgamento definitivo dos recursos.

Com efeito, nota-se pelo volumoso processo e lapso temporal (quase quarenta anos) que a desídia da CEDIC, representada pelo Estado atualmente, gerou o conflito territorial urbano no Bairro Boa Vista I, isto é, aforou processo para desapropriar vasta área em 1977, desistiu da ação, não devolveu aos proprietários seus imóveis, permitiu as ocupações e negligenciou a área de 1 ha em forma de triângulo.

Agora, passadas quatro décadas requer a saída imediata de famílias em situação de vulnerabilidade, sem o devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

---

<sup>84</sup>No dia 04/12/2015 o juiz de primeiro grau revoga a liminar concedida e determina novo mandado de reintegração de posse em favor do Estado. Agravada a decisão, concedida a antecipação de tutela recursal para manutenção da posse.

Não obstante, a periferização faz com que o esquecido seja lembrado quando este causa incômodo. Observa-se que em nenhum momento do processo o Estado vislumbra a comunidade que faz parte do Bairro Boa Vista, mas agora esta comunidade é um desconforto (motivo da multa mensal em 1% do valor do imóvel).

Por outro lado, o Poder Judiciário vem demonstrando uma insensibilidade e inabilidade na condução do processo, sendo que somente agora, em 20/11/15, a Desa. Mylene Maria Michel percebe a possibilidade do cometimento de injustiças contra várias famílias que residem neste loteamento referido.

Neste sentido, há claramente um conflito territorial urbano ainda distante de solução, tendo em vista que o processo permanece confuso e tumultuado, exigindo do judiciário humanização, ponderação de direitos com foco na justiça social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

A intenção do trabalho foi trazer à tona a questão do conflito urbano decorrente da disputa de território, apresentando um caso envolvendo CEDIC, representada pelo Estado do Rio Grande do Sul, Sucessão Leonor do Valle Henning e moradores de parte do Bairro Boa Vista I, no município do Rio Grande.

A modernidade excludente, aliada à inércia estatal contribuem para a exclusão social e periferização do indivíduo. Embora o Brasil possua uma Constituição protetora dos direitos fundamentais, em termos dos direitos sociais à moradia, ainda não é possível constatar a sua efetividade, devido ao processo de democratização tardia, com raízes ainda coloniais.

Diante de tal cenário, o ativismo judicial revela-se como um mal necessário em que o judiciário busca a solução dos conflitos, embora as condições sociais e políticas inviabilizem a justiça social.

A dissertação procurou demonstrar com caso concreto os conceitos abordados, para tanto utilizou a Ação movida pelo Estado do Rio Grande do Sul desde 1977 para desapropriação de área para a expansão do Distrito Industrial do Rio Grande/RS.

Todavia, em 1981, o Governador do Estado revogou o decreto de utilidade pública referente à área, no qual se localiza atualmente o Bairro Boa Vista I. Assim, a CEDIC ficou obrigada a devolvê-la, o que, não ocorreu até a presente data.

Em meados da década de 80, quando a área já não era considerada de utilidade pública, se instalaram os moradores que ali residem atualmente.

Ocorre que somente agora, passados 34 anos da revogação do decreto de utilidade pública a Cedic requer a retirada das famílias que ali residem e exercem posse mansa e pacífica.

Assim, verifica-se claramente o conflito urbano decorrente da autorização judiciária para a retirada de famílias de uma área particular, indevidamente ocupada pelo Estado do Rio Grande do Sul.

A função social da propriedade encontra-se no artigo 5º, XXIII no qual menciona que a propriedade atenderá a sua função social. Destarte, a função social da propriedade integra as chamadas cláusulas pétreas, ou seja, aquelas que não podem ser objeto de emenda, nos termos do artigo 60, § 4º da CF-Constituição Federal.

Ao contrário do Estado que ficou inerte durante estes longos 34 anos as famílias que formam a comunidade Boa Vista I, deram a propriedade a função social preconizada pela legislação pátria, ou seja, exploração com escopo de garantir o bem-estar, aproveitamento do solo urbano com vista ao desenvolvimento humano, em outras palavras, executaram de forma proativa o que o Estado não consegue resolver.

Em uma cidade em que o déficit habitacional encontra-se no patamar de 24 mil unidades<sup>85</sup> torna-se perigosa à medida que ceifa depois de décadas uma comunidade inteira, sem levar em conta vários aspectos, tais como a contextualização econômica das famílias, as crianças que estão cursando o período letivo, os idosos, etc.

Como bem observa Perez (1968, p. 23), para quem o valor da pessoa consiste em ser mais que o mero existir, mas em ter o domínio sobre a própria vida, sendo que esta superação e racionalidade são as raízes da dignidade da pessoa.

Vale destacar que o parágrafo único do artigo 1º da Lei 10.527/2001 aduz que *“para todos os efeitos (...) estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”*. Logo, os moradores encontram-se em perfeita harmonia utilizando a área de acordo com os ditames da lei, ou seja, atribuindo função social à propriedade .

O equilíbrio ambiental e *conditio sine qua non* para o bem-estar social e individual do ser humano.

O direito à terra urbana está previsto no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade, ou seja, assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País o uso de determinada porção territorial no âmbito das cidades para que possam realizar as atividades fundamentais vinculadas as suas necessidades de existência digna dentro da ordem econômica do capitalismo.

---

<sup>85</sup> Disponível em <http://www.jornalagora.com.br/site/content/noticias/detalhe.php?e=3&n=48548>

O direito à terra urbana se caracteriza como fundamental da pessoa humana, na medida em que é a partir do território que todos os demais direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal poderão ser exercidos concretamente em proveito de brasileiros e estrangeiros residentes no País.

O direito à moradia encontra-se estabelecido no Estatuto da Cidade bem como no artigo 5º, XI da Constituição Federal/88, trata-se a moradia de um local destinado a assegurar um asilo inviolável com a finalidade de garantir fundamentalmente o direito à intimidade (artigo 5º, X CF/88), à vida privada (artigo 5º, X CF/88), assim como a organização de sua família (artigos 226 e 230 CF/88).

Assim, as residências dos moradores que atualmente encontram-se na eminência de destruição são espaços de conforto e intimidade protegidos constitucionalmente.

Ademais, ao evidenciar a configuração urbana do local e as condições econômicas dos moradores percebe-se que tal ação de retirada das famílias revela-se como dano irreparável, já que exercem a posse mansa, pacífica e sem oposição por mais de duas décadas.

Cabe destacar que as famílias jamais foram mencionadas ou citadas no processo. Logo, os atos e termos processuais são eficazes em relação aos que são parte no feito. Salvo os casos expressos em lei em que a sentença produz eficácia *erga omnes*, as decisões proferidas num processo têm como limite de alcance aqueles que figuraram no feito, em alguma das formas de atuação previstas na lei processual. Isso não ocorreu em relação aos moradores do triângulo.

Como dito, a área foi, por algum tempo, de utilidade pública. Mas deixou de sê-la em 1981 quando o Governador editou decreto retirando a *vox expropriatória*. Então, há mais de trinta anos a área não passa de terreno particular indevidamente ocupado pelo Estado, que negligenciou essa ocupação e permitiu que fosse exercido o direito constitucional de moradia, o qual redundou na posse mansa e pacífica que já dura muito mais do que qualquer dos prazos prescricionais – extintivos ou aquisitivos – que se queira considerar.

O processo de retirada compulsória dos moradores de seus territórios ceifa redes de relações e requer comunidades fortes e organizadas para resgatar seus direitos.

O escopo de justificar a importância da comunidade ameaçada por um pedido que demorou 38 anos para ser feito, em que o Estado simplesmente ignora a

urbanização do local e requer a saída das famílias de área não pública encontra-se respaldado no princípio da dignidade da pessoa humana, ao qual hoje este elevado a condição de fundamento da República (artigo 1º, inciso III- CF/88). Aliás, segundo o magistério de Rizzatto Nunes, tal princípio consiste *no principal fundamento de todo o sistema constitucional e no último arcabouço da guarda dos direitos individuais* (2000, p. 45).

Vale destacar que a dignidade não significa a superioridade de um em relação ao outro, mas que o Estado permita a cada ser humano alcançar melhores condições de vida, e, em especial, deve ser viabilizada para os cidadãos mais carentes, já que o desenvolvimento de uma sociedade não deve buscado somente sob a ótica econômica mas também no plano social e cultural.

Assim, não cabem ao Estado simplesmente ignorar todos os princípios constitucionais e direitos que estas famílias possuem e o dever que ele tem com a sociedade de proporcionar a qualidade de vida em detrimento de após 38 anos de inércia requerer a saída dos moradores do Bairro Boa Vista I.

Observa-se com o referido caso em análise que as políticas públicas habitacionais ainda são ineficientes. O processo de urbanização é irreversível e o Estado não efetiva os direitos sociais. Inevitável que tais conflitos decorrentes da disputa de territórios não cheguem ao judiciário. Essa tendência contemporânea exige o protagonismo judicial em virtude da proibição do retrocesso social e do respeito aos direitos sociais fundamentais, especialmente no que toca à questão da moradia, como visto.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ACELRAD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais- o caso do movimento por justiça ambiental.** In. Estudos Avançados. V. 24, nº 68, 2010.

\_\_\_\_\_. **Apresentação: conflitos ambientais- a atualidade do objeto.** In: Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: RelumeDumata, 2004.

\_\_\_\_\_. **Apresentação: conflitos ambientais e urbanos: debates, lutas e desafios.** MACHADO, Carlos R.S. (org). Porto Alegre: EVANGRAF, 2013.

\_\_\_\_\_; MELLO, Cecilia Campello do A; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental.** Rio de Janeiro: GARAMOND, 2009.

AKAOUI, Fernando Reverendo. **Apontamentos acerca da aplicação do Código Florestal em áreas urbanas e seu reflexo no parcelamento do solo urbano,** In Temas de direito urbanístico e, publicação do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça e Habitação e Urbanismo- CAOHURB do Ministério Público de São Paulo, IMESP, 2000.

ALEXY, Robert. **Teoria de losderechosfundamentales.** Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

\_\_\_\_\_. Teoria dos Direitos Fundamentais. Trad. Virgilio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras.** Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, 1997.

AMABILE, Antonio Eduardo de Noronha. **Políticas Públicas in: Dicionário de Políticas públicas.** Org. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de et al. Barbacena: Eduemg, 2012.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARANTES, Rogério Bastos. **Constitutionalism the expansion of justice and the judicialization of politics in Brazil.** In: The Judicialization of politics in Latin American. New York: Polgrave Macmillan, 2006.

- ARAUJO, Flávia de S.; CARDOSO, Adauto L. ARAGÃO, ThêmisA. **Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano.** In: Encontro Nacional da Ampur, 14, 2011. Rio de Janeiro.
- ARENDT, Hannah. **Sobre a revolução.** Lisboa: Moraes Editores, 1971.
- ARNAUD, André-Jean. **O Direito entre modernidade e globalização: lições de filosofia do direito e do Estado.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- ARROYO, Mônica. **A trama de um pensamento complexo: espaço banal, lugar e cotidiano.** In: Ensaio de Geografia Contemporânea. Milton Santos obra revisada. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. **Fundamentos da teoria da Constituição: a dinâmica constitucional no Estado Democrático de Direito Brasileiro.** In: Constitucionalismo e Democracia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- BALESTRIN, ThellenAmarecida; SANTOS, Paulo Junior Trindade dos. **Ativismo Judicial.** Revista da Esmesc, v.18, nº 24, 2011.
- BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática.** In: COUTINHO, Jacinto N. de Miranda; FRAGALE FILHO, Roberto; LOBÃO, Ronaldo (orgs.). **Constituição e Ativismo Judicial: limites e possibilidades da norma constitucional e da decisão judicial.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O trunfo tardio do direito Constitucional no Brasil.** In: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Vol LXXXI. Loureiro, João Carlos (org), Coimbra, 2005.
- BECK, U. **From Industrial Society to Risk Society: questions of survival, social structure and ecological enlightenment.** Theory, Culture & Society, v. 9. P. 97-123, 1992.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição e Política: uma relação difícil.** Lua Nova, nº 61, 2004.
- BOBBIO, et al. **Dicionário de política.** Brasília: Editora da UNB, 1993.
- \_\_\_\_\_. **A era dos direitos.** Nova edição. Trad. Regina Lyra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade.** São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Teoria do Estado**. 3ªed. rev. Ampl. São Paulo: Malheiros, 1995.

BOROWSKI, Martin. **GrundrechtealsPrinzipien: Die Unterscheidung von Primafacie position und definitivenositionalsfundamentalerKonstruktionsgrudsatz der Grundrechte**.Baden- Baden: N0monVerl-Ges., 1998.

BOURDIEU, Pierre. **As estruturas sociais da econômica**. Porto: Campos das ciências, 2006.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **3ª Vara Cível da Comarca do Rio Grande. Processo nº 023/1.04.0026932-2**. Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do rio Grande do Sul x Sucessão Leonor do Valle Henning. 29/12/1977

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 45 MC, Relator: Ministro Celso de Mello, julgado em 29/4/2004**, publicado em DJ 04/05/2004. Informativo n. 345-STF.

CANOTILHO, J.J.G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1999.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7ed. Coimbra: Almedina, 2003.

\_\_\_\_\_. **Estado de Direito**. Cadernos Democráticos, n.7. Fundação Mário Soares. Lisboa: Gradiva, 1998.

CANUT, Leticia. **Estado Democrático de Direito. Políticas Públicas e direito à saúde: uma breve introdução sobre o sus**. In: Temas em direito sanitário e saúde coletiva: SUS- uma política pública de Estado. Criciúma: Ed. Unesc, 2013.

CAPRA, Fritjof. **A teoria da vida**. Trad. Newron Roberval Eichemberg. São Paulo: Cultrix, 1999.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana**. São Paulo: Contexto, 2001.

\_\_\_\_\_. O lugar no/do mundo. São Paulo: Hucitel, 1996.

CARVALHO, DeltonWinter de. **Dano Ambiental Futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental**. 2ªed. rev. at. e amp, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CASTEL, Roberto. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução Iracia d. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução de RoneideVenancioMajer com a colaboração de KlaussBandineGerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

- CEAF/MP/PR. **Prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos.** Disponível em: [http:// www.ceaf.mp.pr.gov.br/arquivos/File/apres2409daniel.pdf](http://www.ceaf.mp.pr.gov.br/arquivos/File/apres2409daniel.pdf). Acesso em: 11 set. 2015.
- CHAVES, Vitor Pinto. **O direito à assistência social no Brasil: reconhecimento, participação e alternativas de concretização.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- CHEVALLIER, Jaques. **O Estado Pós-moderno.** Traduzido por CarçalJusten Filho. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- COHEN, Gerald A. **Formas produtivas e relações de produção.** In: *Crítica Marxista*, nº 31, 2014.
- COSTA, Alfredo bruto da. **Exclusões Sociais.** Lisboa: Gradiva, 2007.
- DAGNINO, E. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania.** In: DAGNINO, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil.* São Paulo: Brasiliense, 1994.
- DAVIDOFF, Linda L. **Introdução à psicologia.** Trad. Lenke Perez. 3ªed. São Paulo: Pearson, 2004.
- DAVIS, M. **Cidades Mortas.** Rio de Janeiro: Record, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Planeta Favela.** São Paulo: Boitempo, 2006.
- Déficit habitacional Municipal no Brasil.** Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e informações. Belo Horizonte, 2013.
- DESCHAMPS, M.V. **Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Curitiba/PR.** 2004. 165 f. Tese (Doutora em Meio ambiente e desenvolvimento) Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.
- CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de *et al.* **Dicionário de Políticas públicas.** Barbacena: Eduemg, 2012.
- DOYAL, L; GOUGH, I. **A theory os human need.** New York: The Guil Ford Press, 1991.
- DUBOIS-MAURY, J.;CHALINE, C. **Les riquesurbains.** Paris: Armand Colin, 2002.
- DWORKIN, Ronald. **O império do direito.** São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- FACHIN, Luis Edson. **Teoria Crítica do Direito Civil. À luz do novo Código Civil Brasileiro.** 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2003.
- FARENZENA, Zelia Maria Ferrazo. **A construção de preconceitos na diversidade humana.** In: *Aspectos da teoria do cotidiano: Agnes Heller em perspectiva.* Porto Alegre: EDIPUCRS, 2002.

- FARIA, José Henrique de. **Por Uma Teoria crítica da sustentabilidade**. In: Sustentabilidade anais de textos selecionados do 5º seminário sobre sustentabilidade. Curitiba: Jurua, 2011.
- FENSTERSEITFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e proteção do meio ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 209.
- FERNANDES, Antonio Teixeira. **Etnicização e recização no processo de exclusão social**. In: O estado Democrático e a cidadania. Porto: Ed. Afrontamento, 1995.
- FERNANDES, Edésio. **Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil**. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (org). As Cidades da Cidade. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- \_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom”**. In: FERREIRA, HeliniSivini; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). Estado de Direito Ambiental: tendências. Aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.
- FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Edicion de Miguel carbonell. Madri: Trota, 2008.
- FERREIRA, Luiz Felipe. **Iluminando o lugar: três abordagens (Relph, Buttimer e Harvey)** Boletim Goiano de Geografia. Goiânia, v. 22, nº 01, 2002.
- FERREIRA, Regina Fátima C.F. **Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil**. In: Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.
- FLEURY, Sonia; OUVENEY, Assis Mafort, **Política de saúde: uma política social**. In GIOVANELLA, Ligia et al (Org.). Políticas e sistemas de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.
- FREIRE, P; SHOR. I. **Conscientização: teoria e prática da libertação – uma introdução ao pensamento de Paulo Freire**. São Paulo: Moraes, 1980.
- FREITAS, Juarez. **Interpretação sistemática do direito**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- FREY, K. **A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local**. Ambiente e sociedade, Campinas, ano 4, nº 9, 2001.

- GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos Direitos: Direitos não nascem em árvores.** Capítulo X. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- GONÇALVES, Maria Augusta Salim. **Interdisciplinaridade e educação básica: algumas reflexões introdutórias.** In: Educação básica e o básico em educação. Porto Alegre: Sulina, 1996.
- GORCZEVSKI, Clovis. **Direitos Humanos: dos primórdios da humanidade ao Brasil de hoje.** Porto Alegre: Imprensa Livre, 2005
- GOULART, Patrícia Martins; BORDIN, Pablo. **Políticas Públicas e trabalho decente: compromisso do Estado Brasileiro.** In: Estado, Política e Direito: Políticas Públicas, democracia e Direitos Fundamentais. Vol. 4. Criciúma: UNESCO, 2013.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1998.** São Paulo. Ed. Malheiros, 1997.
- GRAZIA, G.; QUEIROZ, L.L. *et al.* **O desafio da sustentabilidade urbana.** Rio De janeiro: FASE/IBASE, 2001 (série cadernos temáticos nº5).
- GUASTINI, Ricardo. **La Constitucionalizacion del ordenamento jurídico: el caso italiano.** In: CARBONELL, Miguel (org) Neoconstitucionalismos. Madrid:Trota, 2003.
- GUIMARAES, R. Modernidade, médio ambiente y ética: um nuevo paradigma de desarrollo. Ambiente e Sociedade, Campinas, ano 1, nº 2, p. 1998.
- HABERLE. **A dignidade humana como fundamentos da comunidade estatal.** Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Melo (org). In: Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- HABERMAS, j. **Três modelos normativos de democracia.** São Paulo, nº 36, 1995.
- \_\_\_\_\_. **Técnica e ciência como ideologia.** Lisboa: Edições 70, 1987.
- HALL, S. **Da diáspora, identidades e mediações culturais.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- HARVEY, David. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.
- \_\_\_\_\_. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Edições Loyola, 1992.
- \_\_\_\_\_. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas.** Espaço e debates. São Paulo, nº 6, 1982.
- HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história.** Tradução L. Konder. 4 ed.Paz e Terra-Filosofia, 1970.

HIRSCHIL, Ran. **The new constitutionalism and the judicialization of pure politics**. *Worldwide Fordhan Law Review*, v. 75, n.2, 2006.

\_\_\_\_\_. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HOLZ, Sheila y MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. **Política de habitação social e o direito a moradia no Brasil**. *Diezaños de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008. Disponível em <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/158.htm>

HUMBOLDT, Wilhelm Von. **Os limites da ação do Estado**. Trad. Jesualdo Correia. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.

KRELL, Andreas J. **Direitos Sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha. Os (des) caminhos de um direito constitucional comparado**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

LAYARGUES, Philippe Pomier. **Educação ambiental com compromisso social: o desafio da superação das desigualdades**. In: LOUREIRO, Carlos Frederico (org). *Repensar a Educação Ambiental um olhar crítico*. São Paulo: CORTEZ, 2009.

LEAL, Mônica Clarissa Henning. **Jurisdição Constitucional aberta: reflexões sobre a legitimidade e os limites da jurisdição constitucional na ordem democrática- uma abordagem a partir das teorias constitucionais alemã e norte-americana**. Rio de Janeiro: Editora Lúmem Juris, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. **O Estado-juiz na Democracia Contemporânea: uma perspectiva procedimentalista**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.

LEFF, E. **Los nuevos actores sociales del ambientalismo mexicano**. *Ambiente e Sociedade*. Campinas, ano 1, nº 2, 1998.

LEITE, José Rubens Morato. FERREIRA Heline Sivini, CAETANO, Matheus Almeida. **Repensando o Estado de Direito Ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

\_\_\_\_\_; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Dano Ambiental na sociedade de risco, uma visão introdutória**. In: *Dano Ambiental na Sociedade de Risco*. São Paulo: Saraiva, 2012.

- \_\_\_\_\_ ; PILATI, Luciana Cardoso. **Crise Ambiental, Sociedade de risco e Estado de Direito do Ambiente**, In: Direito Ambiental Simplificado. São Paulo: Saraiva, 2011.
- LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **Teoria dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.
- LIMA, P.R.; KRUGER, E.L. **Políticas públicas e desenvolvimento urbano sustentável**. In: **Desenvolvimento e meio ambiente e sustentabilidade**. Curitiba: UFPR, 2004.
- LISPSKY, Michael. **Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.
- MARICATO, E. **O estatuto da cidade periférica**. In: O estatuto da cidade comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Reforma urbana: limites e possibilidades- uma trajetória incompleta**. In: Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005, p.52.
- MAURER, Hartmut. **Staatsrecht: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen**. Munchen: CH Beck, 1999.
- MEDEIROS, Edvaldo da Silva. **Direito urbanístico e a dimensão da sustentabilidade: Cidades sustentáveis, uma exigência para um novo paradigma**. In: Sustentabilidade: anais de textos selecionados do 5º Seminário sobre sustentabilidade. Curitiba: Juruá, 2011.
- MELLO, C. de. 2008. **Discurso proferido, em nome do Supremo Tribunal Federal, na solenidade de posse do Ministro Gilmar Mendes, na presidência da Suprema Corte do Brasil, em 23.4.2008**. Disponível em: [arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoCM.pdf](http://arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoCM.pdf).
- MELLO, Irene de Queiroz. **Direito à moradia x direito de propriedade**. In: Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.
- MENDES, G.F.; COELHO, I.M.; BRANCO, P.G.G. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MENDONÇA, Francisco; FARIAS, Ariadne de. **Riscos e vulnerabilidades socioambientais urbanos: perspectivas e desafios no contexto da pós-**

- modernidade.** In: Sustentabilidade: anais de textos selecionados do 5º Seminário sobre sustentabilidade. Curitiba: Juruá, 2011.
- MIOZZO, Pablo Castro. **A dupla face do princípio da proibição do retrocesso social e os direitos fundamentais no Brasil: uma análise hermenêutica.** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.
- MOISES, Claudia Perrone. **Direito ao desenvolvimento e investimentos estrangeiros.** São Paulo: O. Mendes, 1998.
- MONTEIRO, P. **Cultura e democracia no processo de globalização.** Revista Novos Estudos. São Paulo: CEBRAP, nº 44, 1996.
- Nosso Futuro Comum/ **Comissão Muncial sobre Meio Ambiente e desenvolvimento.** 2ed. São Paulo: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.** São Paulo: Saraiva, 2000.
- OST, François. **O tempo do direito.** Lisboa: Piaget, 1999.
- PACHECO, Antonio Marcelo. **Perspectivas contemporâneas em torno dos direitos humanos a partir de um olhar crítico: utopia ou redenção?** In: ROJO, Raul Enrique (org) Por trás da toga magistratura, sociedade e política no Brasil hoje. Porto Alegre: Dom Quixote Editora, 2014.
- PARK, R. & BURGUESS, E. W. **Comunidade e sociedade como conceitos analíticos.** In: FERNANDES, F.. Comunidade e sociedade. São Paulo: Biblioteca Universitária, 1973.
- PELIZZOLI, Marcelo L. **Homo Ecologicus: ética, educação ambiental e práticas vitais.** Caxias do Sul: EDUCS, 2011.
- PEREIRA, Potyara A. **Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais.** 2ªed. São Paulo: Cortez, 2002.
- PEREIRINHA, José. **Pobreza e exclusão social: fronteiras conceptuais relevância para a política social e implicações na sua medida.** In: Analise Social, nº 102, Lisboa: ICS, 1992.
- PEREZ, Jesus Gonzales. **La dignidade de La persona.** Cidade Desconhecida: Civitas, 1968.
- PERREIRA, Adriana Camargo e tal. **Sustentabilidade, responsabilidade social e o meio ambiente.** São Paulo: Saraiva, 2011.
- RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo Judicial: parâmetros dogmáticos.** São Paulo: Saraiva, 2010.

- RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro – formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RISTER, Carla Abrantkoski. **Direito ao desenvolvimento: antecedentes, significado e consequências**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- ROCHA, Alvaro Felipe Oxley. **Políticas Públicas e jurisdição no Brasil**. In: Por trás da toga Magistratura, Sociedade e Política no Brasil hoje. Porto Alegre: Don Quixote Editora, 2014.
- ROCHA, Leonel Severo; SCHWARTZ, Germano; CLAN, Jean. **Introdução à teoria do sistema autopoietico do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- RODRIGUES, Eduardo vitor e tal. **A pobreza e a exclusão social: teorias e conceitos e políticas sociais em Portugal**. Disponível em [www.ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf](http://www.ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf)
- ROIG, Maria José Añón. **Necessidades y Derechos**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- ROSAVALLON, P. **La crise de vetat Providence**. Paris, Seuil, 1995.
- SACHIS, Luis Prieto. **Neoconstitucionalismo y ponderacion judicial**. In: CARBONELL, Miguel (org) **Neoconstitucionalismos**. Madrid:Trota, 2003.
- SACHS, Ignacy. **Rumo à ecossocioeconomia: teoria e prática do desenvolvimento**. Paulo Freira Vieira (org). São Paulo: Cortez, 2007.
- SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Metamorfoses do espaço habitado**. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 1994.
- \_\_\_\_\_. **O espaço do cidadão**. 7 ed. São Paulo: EDUSP, 2012.
- SARLET, Ingo W. **Constituição, proporcionalidade e direitos fundamentais. O direito penal entre proibição de excesso e de insuficiência**. In: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol LXXXI, Loureiro, João carlos (org) Coimbra, 2005.
- \_\_\_\_\_; FENSTERSEIFER, Tiago. **Estado Socioambiental e mínimo existencial (ecológico?) algumas aproximações**. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org). **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.
- \_\_\_\_\_. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 3ed. ver. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

\_\_\_\_\_. **Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e proibição de insuficiência.**

In: Revista Brasileira de Ciências sociais criminais, nº 47, 2004.

SILVA, Carlúcia Maria da. **Exclusão Social.** In: Dicionário de Políticas públicas. Org. CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de et al. Barbacena: Eduemg, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional positivo.** 16<sup>o</sup>ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional positivo.** São Paulo: Ed. Malheiros, 1997.

SILVERSTONE, R. **New media and community.** Paper. Londres: London School of Economics and Political Science, set. 1999.

\_\_\_\_\_. **Porque estudar a mídia?** São Paulo: Loyola, 2002.

SIMMEL, Georg. **O conflito como sociação.** In: Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, 10, dezembro de 2011. Disponível em [www.cchla.ufpb.br/rbse/index.html](http://www.cchla.ufpb.br/rbse/index.html).

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 8<sup>o</sup> ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

SMOLKA, Martim O. **Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução.** In: FERNANDES, Edésio; VEZZULLA, Juan Carlos. Teoria e prática da mediação. Curitiba: Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil, 1998.

SOUZA NETO, Claudio Pereira et al. **Teoria da Constuição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional.** Rio de Janeiro: Lumens Juris. 2003.

SOUZA, Fatima Valéria Ferreira de Souza. **A política de assistência social começando o debate.** In Serviço Social e políticas sociais. Rio de janeiro: Editora UFRJ, 2006.

STEFANIAK, Luiz João; STEFANIAK, Janeth Nunes. **Efetividade do direito á moradia na cidade ilegal.** Cadernos de Direito, Piracicaba, V.12, 2012.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e Consenso: Constituição, Hermenêutica e teorias discursivas.** 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e Ativismo Judicial: limites da atuação do judiciário.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

- TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The global expansion of judicial power: the judicialization of politics.** In: The global expansion of judicial power. New York: New York University Press, 1995.
- TEIXEIRA, Anderson Vichinkesk. **Conflito entre poderes e ativismo judicial.** Revista Direito GV, vol 8, nº 1. São Paulo, 2012.
- TOURAINÉ, A. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes.** Petrópolis: Vozes, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes.** Petrópolis: Vozes, 1999
- TREISCH, Corinna. **Existenzminimum und Einkommensbesteuerung: Dogmengeschichte, Analyse der Besteuerungsprinzipien und Regelungsvorschlag.** Aachen: Shaker Verlag, 1999.
- TRINDADE, Andre. **Os Direitos Fundamentais em uma perspectiva autopoietica.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.
- TUGENDHAT, Ernst. **Lições sobre ética.** 4ª ed. Tradução de Ernildo Stein e Ronai Rocha (org.). Petrópolis: Vozes, 2000.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do (org.). **Ativismo Jurisdicional e o Supremo Tribunal Federal: Laboratório de Análise jurisprudencial do STF.** Curitiba: Juruá, 2009.
- VALLINDER, Torbjorn. **When the courts go marching.** In: TATE; VALLINDER. The global expansion of judicial power new yourk: New York University Press, 1995.
- VASCONCELOS, Valeria Oliveira de et al. **Educação popular e meio ambiente: diálogos com populações tradicionais amazônicas.** In: Ambiente e educação. Vol 15. Rio Grande: Editora Furg, 2010.
- VERBICARO, Loiane Prado. **Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil.** Revista Direito GV, nº 4, 2008.
- VIANA, Ana Luiza D´avila; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria. **Análise de políticas de saúde.** In GIOVANELLA, Ligia et al (Org.). Políticas e sistemas de saúde no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.
- VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Nobel, 2001.
- WEBER, Max. **Comunidade e sociedade como estruturas de socialização.** In. Comunidade e sociedade. São Paulo: Biblioteca Universitária, 1973.
- WHITAKER, Dulce C.A.; FIAMENGUE, Elis C. **Ciência e Ideologia: das armadilhas do preconceito.** In WHITAKER D. Sociologia Rural: questões

metodológicas emergentes. Presidente Wenceslau, São Paulo: Letras á Margem, 2002.

WOLFE, Christopher. **Judicial Activism: Bulwark of freedom of precarious security?** Maryland: Rowwman&LittlefieldPublishes, 1997.

ZHOURI, Andrea; LASCHEFSKI. **Desenvolvimento e conflitos ambientais: um novo campo de investigação.** In: Desenvolvimento e conflito ambiental. Minas Gerais: Editora UFMG, 2010.