XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO

JÉSSICA AMANDA FACHIN

CARINA DEOLINDA DA SILVA LOPES

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carina Deolinda Da Silva Lopes; Jéssica Amanda Fachin; Luiz Ernani Bonesso de Araujo.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-637-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade.

XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

Apresentação

O XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em parceria com a Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, entre os dias 07 e 09 de dezembro de 2022, apresentou como temática central “Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities”. Diante disso, atuais e de muito relevo foram as discussões em torno da temática durante todo o evento, bem como nos Grupos de Trabalho também.

Os trabalhos contidos nesta publicação foram apresentados como artigos no Grupo de Trabalho “DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I”, realizado no dia 09 de novembro de 2022, que passaram previamente por no mínimo dupla avaliação cega por pares. Encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, que retratam parcela relevante dos estudos que têm sido produzidos na temática central do Grupo de Trabalho.

As temáticas abordadas decorrem de intensas e numerosas discussões que acontecem pelo Brasil, com temas que reforçam a diversidade cultural brasileira e as preocupações que abrangem problemas relevantes e interessantes, a exemplo da problemática de acesso às tecnologias nas cidades inteligentes, uso e ocupação do espaço público, direito à cidade, direito fundamental ao patrimônio cultural, função social da propriedade e questões ambientais concernentes às cidades.

Espera-se, então, que o leitor possa vivenciar parcela destas discussões por meio da leitura dos textos. Agradecemos a todos os pesquisadores, colaboradores e pessoas envolvidas nos debates e organização do evento pela sua inestimável contribuição e desejamos uma proveitosa leitura!

Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo (Universidade de Passo Fundo)

Profa. Dra. Jéssica Fachin (Faculdades Londrina)

Profa. Dra. Carina Deolinda da Silva Lopes (Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul)

A CIDADE E SEUS CONFLITOS: A ATUAÇÃO PROCESSUAL E EXTRAPROCESSUAL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NA PACIFICAÇÃO DE LIDES HABITACIONAIS COLETIVAS

THE CITY AND ITS CONFLICTS: THE PROCEDURAL AND EXTRA-PROCEDURAL ACTION OF SOCIAL MOVEMENTS IN THE PACIFICATION OF COLLECTIVE HOUSING LIDES

Gabriel de Oliveira Silva
Aline Ouriques Freire Fernandes

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação dos movimentos sociais como sujeitos pacificadores de conflitos habitacionais coletivos urbanos. Como objetivos específicos, o estudo busca conceituar e classificar conflitos coletivos urbanos, verificar os instrumentos processuais aplicáveis a eles e demonstrar como se dá a atuação dos movimentos sociais na temática. Quanto à metodologia, o presente trabalho se traduz como uma revisão de literatura, classificando-se como um estudo qualitativo e uma pesquisa exploratória. Para atingir o objetivo principal, foram selecionadas obras relacionadas a conflitos coletivos, direito à moradia e políticas habitacionais, bem como foi realizado o levantamento da legislação aplicável. No primeiro capítulo, conflitos coletivos são classificados e conceituados de acordo com os dispositivos legais aplicáveis e a doutrina especializada. Após, são elencados os instrumentos processuais cabíveis na resolução de lides habitacionais coletivas. Por fim, a pesquisa apresenta a forma de participação dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil no tema, demonstrando a relevância de sua atuação.

Palavras-chave: Conflitos coletivos, Cidade, Movimentos sociais, Habitação urbana, Instrumentos processuais

Abstract/Resumen/Résumé

The present work aims to analyze the performance of social movements as pacifying actors of urban collective housing conflicts. As specific objectives, the study seeks to conceptualize and classify urban collective conflicts, verify the legal instruments applicable to them and demonstrate how social movements act on the subject. As for the methodology, the present work is demonstrated as a literature review, being classified as a qualitative study and an exploratory research. To achieve the main objective, works related to collective conflicts, housing rights and housing policies were selected, as well as the applicable legislation was verified. In the first chapter, collective conflicts are classified and conceptualized according to the applicable legal provisions and specialized literature. Afterwards, the applicable

procedural instruments in the resolution of collective housing disputes are listed. Finally, the research presents the form of participation of social movements and civil society organizations in the theme, demonstrating the relevance of their performance.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Collective conflicts, City, Social movements, Urban housing, Procedural instruments

1. INTRODUÇÃO

O aumento da população urbana no Brasil nas últimas décadas levou a um proporcional aumento de lides, inclusive judiciais, envolvendo habitação urbana. Parte desses conflitos pode ser caracterizada como coletivo, na medida em que se relaciona com um número indeterminado ou indeterminável de pessoas, muitas vezes envolvendo comunidades inteiras.

O presente trabalho tem como objetivo analisar a atuação dos movimentos sociais como sujeitos pacificadores de conflitos habitacionais coletivos urbanos. Como objetivos específicos, o estudo busca conceituar e classificar conflitos coletivos urbanos, verificar os instrumentos processuais aplicáveis a eles e demonstrar como se dá a atuação dos movimentos sociais na temática. Quanto à metodologia, o presente trabalho se traduz como uma revisão de literatura, classificando-se como um estudo qualitativo e uma pesquisa exploratória. Para atingir o objetivo principal, foram selecionadas obras relacionadas a conflitos coletivos, direito à moradia e políticas habitacionais, bem como foi realizado o levantamento da legislação aplicável.

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

Contudo, o objetivo do presente trabalho é analisar tão somente aqueles em que o conflito leva à uma disputa referente à moradia e não somente à propriedade. Portanto, em que pese sejam todos os conflitos habitacionais também conflitos fundiários, nem todo conflito fundiário tem como fundamento o direito à habitação.

2. A CIDADE E SEUS CONFLITOS COLETIVOS

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

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

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

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

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

Com base nas classificações apresentadas, é possível conceituar os conflitos habitacionais urbanos como coletivos *stricto sensu* ou, excepcionalmente, difusos. Em regra, tais conflitos estão relacionados a direitos transindividuais, com categorias ou coletividades determináveis ou determinadas. Excepcionalmente, podem ser classificados como direitos difusos, no caso em que a demanda discutida entre as partes possa envolver categorias indetermináveis ou, ainda, a sociedade como um todo.

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

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

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

O grande exemplo de tais litígios são aqueles envolvendo direitos ambientais, em que não necessariamente haverá lesão a uma pessoa específica, mas à sociedade em geral. Essa classificação proposta por Vitorelli (2015a) é a mais próxima do que propõe a doutrina clássica e o próprio Código de Defesa do Consumidor. O interesse, portanto, é humano e não está relacionado a grupos e classes específicas, daí sua classificação como "global". Continua o autor ao afirmar que todos são titulares de tais direitos, exceto aquele que causou a lesão em si. Assim, conclui-se que nesses litígios em específico, a conflituosidade existente é mínima, já

que os indivíduos titulares do direito discutido são atingidos de maneira uniforme, mas sem interesse pessoal no conflito.

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

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

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

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

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

> O caso trata de um assentamento informal vertical, construído por 32 famílias, que ocupam um prédio urbano localizado em área nobre da cidade de São Luís que, em razão de apresentar desconformidades urbanísticas e outros problemas relacionados à sua infraestrutura, foi alvo de pedido de interdição, e posterior demolição, por parte do Ministério Público, através da Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural de São Luís, em face do Município de São Luís, em ação ajuizada sob o rito cautelar [...]
> Ainda na análise dos elementos presentes, verifica-se, paradoxalmente, a postulação da Defensoria Pública do Maranhão em favor das famílias que lá residem, mediante o ajuizamento de ação civil pública [...] proposta para refrear a pretensão de interdição do Ministério Público de que a construção demonstrava riscos de desabamento. [...]
> De outro lado, o Município de São Luís, demandado na "ação 2", manifesta sua defesa, expressando sua lógica de gestão do território urbano, pela qual, em que pese reconhecer não haver risco de desabamento do prédio em questão, a premente necessidade de reparos para a efetiva habitabilidade da ocupação do Edifício Santa Luzia seria tarefa que competiria, dentro outros, aos moradores que lá se estabeleceram.
> Estes argumentos, uma vez confrontados, clarificam posições políticas antagônicas, que, a partir de uma rede de funcionamento de poder, indubitavelmente, afetam o Poder Judiciário, quando este, uma vez provocado para solucionar o conflito em questão, posiciona-se como autor e receptor de instrumentos de acumulação de saber.

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

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

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

Ressalte-se, contudo, que a classificação de conflitos estritos dos autores não está relacionada à identificação pormenorizada dos envolvidos. Pelo contrário, em vários conflitos é possível verificar a inexistência de identificação de cada pessoa interessada. Porém, é possível a existência de um recorte da comunidade afetada por eventual decisão judicial. Da mesma forma, é certo que esses conflitos envolvem uma coletividade que não necessariamente é identificada ou identificável. Em estudo realizado por Milano (2017), 52% dos processos analisados não individualizaram os réus de ações envolvendo conflitos coletivos urbanos. No polo passivo das ações, constavam nomenclaturas genéricas como "invasores desconhecidos", "ocupantes inominados", entre outros. Essa dificuldade na identificação das eventuais pessoas diretamente interessadas na solução do conflito posto gera, de igual forma, dificuldade na classificação correta do conflito habitacional urbano.

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

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

3. OS INSTRUMENTOS PROCESSUAIS APLICÁVEIS AOS CONFLITOS HABITACIONAIS COLETIVOS URBANOS

Com base nas classificações e conceitos já trazidos, é necessário traçar um esboço sobre quais os instrumentos processuais previstos no ordenamento jurídico brasileiro são adequados ao processamento de conflitos habitacionais coletivos urbanos. Em um primeiro momento, é importante observar que o conjunto normativo brasileiro não possui uma única lei

ou mesmo código que disponha sobre processo coletivo. Ao contrário de alguns outros ramos do direito, o ordenamento jurídico brasileiro prevê o que a doutrina especializada convencionou chamar de "microssistema" processual coletivo. Esse sistema interno é formado pelo conjunto de diversas leis esparsas, tais como o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a Lei da Ação Civil Pública (nº 7.347/1985), a Lei da Ação Popular (nº 4.717/1985), a Lei do Mandado de Segurança (nº 12.016/2009), a Lei da Improbidade Administrativa (nº 8.429/1992/), o próprio Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), entre outras normas (MAZZILI, 2019).

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

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

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

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

Outra importante alteração trazida pelo CPC no procedimento das ações possessórias coletivas está prevista no artigo 565 e seus parágrafos. Ao dispor sobre liminares em ações possessórias, a lei faz nítida distinção entre ações individuais e coletivas quanto aos requisitos para sua concessão e consequente expedição de mandado de manutenção ou reintegração de

posse. Enquanto para a concessão de liminar em ação possessória individual é necessário tão somente a instrução da petição inicial, com análise subjetiva pelo juiz, nas ações coletivas outros requisitos são necessários, além daqueles comuns às liminares e tutelas de urgência. O citado artigo 565 dispõe que a liminar somente será concedida no caso de posse nova, ou seja, caso o esbulho tenho ocorrido antes de um ano e um dia. Ao contrário, no caso de posse velha, é necessário que, antes de apreciado o pedido de liminar, o juiz deverá designar audiência de mediação realizada em até 30 (trinta) dias.

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

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

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

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

No caso da principal ação utilizada para a defesa de direitos transindividuais, a ação civil pública, a coletividade se posiciona no polo ativo da ação, representada por um dos legitimados. Nos termos da Lei nº 7.347/1985, a ação civil pública poderá ser ajuizada para a

responsabilização por danos causados ao meio-ambiente; consumidor; bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; ordem econômica; ordem urbanística; honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; patrimônio público e social; e qualquer outro interesse difuso e coletivo. Para o ajuizamento da ação civil pública, são legitimados os seguintes entes: Ministério Público; Defensoria Pública; União, Estados, Distrito Federal e Municípios; autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista; e associações, desde que constituídas há pelo menos um ano e que inclua em suas finalidades institucionais a defesa do direito objeto de conflito (BRASIL, 1985).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. OS LEGITIMADOS PARA A DEFESA COLETIVA EM CONFLITOS HABITACIONAIS URBANOS: AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E OS MOVIMENTOS SOCIAIS COMO AGENTES DE DEFESA DE DIREITOS SOCIAIS NA CIDADE

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

No Brasil, movimentos populares, associações constituídas, pesquisadores, universidades, organizações políticas, organizações religiosas e diversos outros atores não governamentais do Terceiro Setor têm sido de extrema relevância para o debate da política urbana. Destaque para o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), sucessor do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), em atividade desde 1987 e principal responsável pela pressão na política urbana na constituinte de 1988. É composto pela Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM; o Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM; a União Nacional por Moradia Popular – UNMP, a Central de Movimentos Populares – CMP;

o Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB; a Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica – FENAE; a Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia – FISENGE; o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Instituto Pólis; a associação Terra de Direitos; a Cáritas Brasil; a Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; o Conselho Federal de Serviço Social, e diversos outros atores sociais relevantes para a formulação de políticas públicas no Brasil (SAULE JÚNIOR, 2005).

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

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

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

Segundo Neuhold (2016, p.19):

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

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

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

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

Da mesma forma, os movimentos sociais se mostram como importantes atores de controle de mandatos e políticas públicas, na medida em que fiscalizam de forma autônoma a discricionariedade e legalidade de atos do próprio Estado (RODRIGUES, 2000). Para além da condição de mero espectador das políticas públicas impostas pelo gestor estatal, esses atores sociais, fundados em princípios de justiça social e ampliação do acesso à moradia adequada, acabaram conquistando um papel mais ativo, seja através da participação na elaboração de diretrizes relacionadas ao espaço urbano, seja por processos de verdadeira autogestação da política habitacional (FABIANI; MARTINS; ROMANINI, 2013).

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

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

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

Di Pietro (2012, p. 551) conceitua Terceiro Setor como aquele que é composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos, caracterizando-se por prestar atividades de interesse público por iniciativa privada.

Portanto, adotando-se a classificação lecionada por Di Pietro, é possível concluir que as organizações da sociedade civil devidamente regularizadas e com personalidade jurídica inserem-se no conceito de entidades do Terceiro Setor e atuam ao lado do Estado para um objetivo específico e bem social. É possível perceber, também, que, diferentemente dos movimentos sociais despersonalizados, as organizações da sociedade civil adquirem algumas vantagens e instrumentos diferentes na defesa de direitos. Por um lado, essas entidades têm a oportunidade de estabelecer parcerias com o Poder Público, desde que cumpra os requisitos necessários (Lei nº 13.019/2014), bem como qualificações específicas que garantem ajudas especiais, tais como a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Lei nº 9.790/1999) ou Organização Social (Lei nº 9.637/1998).

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

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

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

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

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

O Estatuto da Cidade, como forma de garantir a função social da propriedade urbana, criou nova espécie de usucapião, nomeada como especial coletiva urbana. Em seu artigo 10, a citada lei dispõe que os núcleos urbanos informais existentes e sem oposição há mais de cinco

anos e cuja área total dividida pelo número de ocupantes seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados podem ser coletivamente usucapidos, garantindo-se a propriedade aos então possuidores. Contudo, a nítida e já conhecida dificuldade na organização da comunidade inteira para eventual ajuizamento da ação de usucapião especial coletiva urbana demandou do legislador uma alternativa viável para a concretização desse direito, atribuindo às associações de moradores da comunidade interessada legitimidade para a propositura da ação.

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

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos elementos trazidos no presente estudo, foi possível observar que os movimentos sociais e organizações da sociedade civil são efetivos atores de pacificação social em áreas urbanas, na medida em que atuam tanto na esfera processual quanto na efetivação de políticas públicas quanto aos conflitos habitacionais coletivos.

Nesse contexto, tais instituições são amplamente legitimadas pela lei e reconhecidas pelo Poder Judiciário como importantes atores jurídicos. É possível, portanto, entender que possuem clara possibilidade de atuação na defesa de direitos sociais e, em especial, na tutela dos direitos coletivos relacionados à habitação na cidade.

Além da questão da legitimidade, as pessoas jurídicas pertencentes ao Terceiro Setor são evidentemente importantes atores políticos capazes de definir políticas urbanas no âmbito legislativo e na implementação das diretrizes estabelecidas pelos entes federativos, o que destaca a relevância de sua atuação.

REFERÊNCIAS

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

BLIKSTAD, K. D. O Agir Coletivo nas Interfaces da Sociedade Civil e do Sistema Político: O Caso da Atuação do Movimento de Moradia de São Paulo sobre a Política Pública de Habitação. Dissertação de Mestrado Apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Campinas para Obtenção do Título de Mestre em Ciência

Política. Orientadora: Prof.ª Dr.ª Luciana Ferreira Tatagiba. Campinas, 2012. Disponível em <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/278806>. Acesso em 03 de outubro de 2021.
BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.
BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.
BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. 1985. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.
BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. 1990.
BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.
BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. 1999. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em 03 de outubro de 2021.
BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Publicado no Diário Oficial da União, seção 01, nº 98, página 88, em 25 de maio de 2010.
BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Publicado no Diário Oficial da União, seção 01, nº 98, página 88, em 25 de maio de 2010.
CARVALHO, C. O; RODRIGUES, R. O Novo Código de Processo Civil e as Ações Possessórias – Novas Perspectivas para os Conflitos Fundiários Coletivos? Revista de Direito da Cidade, vol. 07, nº 04. Número Especial. 2015, p. 1750-1770. Disponível em

<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/20912>. Acesso em 18 de outubro de 2021.
CUNHA, N. V. O "modelo Barcelona" em questão: megaeventos e marketing urbano na construção da cidade-olímpica. In.: O Social em Questão, ano XVI, n. 29. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2013.
DELGADO, J. A. Interesses difusos e coletivos: evolução conceitual, doutrina e jurisprudência do STF. Revista de Processo, v. 25, n. 98, p. 61-81, 2000. Disponível em <https://core.ac.uk/download/pdf/79059566.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2021.
DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 25ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.
FABIANI, D.; MARTINS, M. S.; ROMANINI, A. Reforma Urbana: Estudos sobre a Autogestão, Movimentos Sociais e Política Habitacional de Habitação. XXV Congresso Regional de Iniciação Científica e Tecnológica em Engenharia. Passo Fundo, 2013. Disponível em <http://cricte.upf.br/papers/paper_253.pdf>. Acesso em 03 de outubro de 2021.
FERREIRA, R. F. C. F. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. 2º Fórum de Sociologia "Justiça Social e Democratização". International Sociological Association (ISA). Comitê de Pesquisa sobre Habitação e Meio Ambiente Construído. Buenos Airis. 2012.
FROTA, H. B. A Função Social da Posse como Parâmetro para Tratamento dos Conflitos Fundiários Urbanos. FIDES, Natal, Vol. 6, n. 1, jan/jun, 2015. Disponível em <http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/202>. Acesso em 03 de outubro de 2021.
HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro; MEIRINHO, Bruno César Deschamps; COELHO, Luana Xavier Pinto. A Usucapião Especial Urbana como Instrumento de Regularização Fundiária Plena: Desafios para um giro hermenêutico rumo à nova ordem jurídico-urbanística. Revista de Direito da Cidade, vol. 9, nº 3. 2017. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/27502>. Acesso em 03 de outubro de 2021.
MAZZILI, H. N. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. 32ª edição. São Paulo: Saraiva. 2019.
MAZZILI, H. N. Aspectos Polêmicos da Ação Civil Pública. 2015. Disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/aspectosacp.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2021.
MILANO, G. B. Crônicas de despejos anunciados: análise das decisões em conflitos fundiários urbanos. Revista Direito & Práxis. Rio de Janeiro, Vol. 9, n. 3, 2018, p. 1249-1283.

Disponível em < https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/29547>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

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

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

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

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

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

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

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

SARMENTO, A. S.; ZAGANELLI, M. V.; TRABA, P. F. Ações Coletivas Passivas: Uma Abordagem à Luz do Microssistema de Processo Coletivo Brasileiro. Revista Multidisciplinar. Faculdade do Noroeste de Minas, Ano XIV, vol. 23, 2020, p. 64-87.

Disponível em <http://revistas.icesp.br/index.php/FINOM_Humanidade_Tecnologia/article/view/1172>. Acesso em 03 de outubro de 2021.

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

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

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

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

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

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

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