



**DIREITO À MORADIA E RESISTÊNCIA: O
CASO DA PPP CASA DE FAMÍLIA**

**THE RIGHT TO HOUSING AND RESISTANCE: THE
CASE OF THE PPP CASA DE FAMÍLIA**

**DERECHO A LA VIVIENDA Y RESISTENCIA: EL
CASO DE LA PPP CASA DE FAMILIA**

LORENA TORRES DE ARRUDA¹

RESUMO

O presente artigo analisa a conexão entre o direito de resistência dos moradores da PPP Casa de Família na hipótese de remoção forçada, situação que fere o direito à moradia. Tem como principal estudar o processo de remoção dos moradores da Ocupação Jardim Julieta devido a construção da PPP Habitacional Casa de Família, na cidade de São Paulo. Sua justificativa baseia-se no fato de que aproximadamente 900 famílias podem ser retiradas da ocupação sendo levadas a um cenário de maior vulnerabilidade devido a um programa habitacional que não se destina a criação de unidades habitacionais para a população de mais baixa renda. A metodologia empregada na construção deste artigo foi exclusivamente a revisão bibliográfica sobre os pontos centrais do princípio da não remoção além da minuciosa análise dos documentos que compõe a Parceria Público Privada Casa da Família. Propugnou-se, assim, contribuir para a discussão acerca desses pontos, além de apresentar uma possibilidade de responsabilização do gestor público frente a violação da legislação municipal.

Palavras-chave: Direito de Resistência. Favelas. Princípio da não remoção.

ABSTRACT

This article analyzes the connection between the right of resistance of the residents of the PPP Casa de Família in the event of forced removal, a situation that violates the right to housing. Its main purpose

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Goiás (2008) e mestrado em Direito do Urbanismo, do Ordenamento e do Meio Ambiente pela Universidade de Coimbra (2016). Atualmente é professor convidado da Escola Superior de Advocacia, professor substituto da Universidade Federal de Goiás, docente - Faculdades Alfredo Nasser e membro núcleo docente estruturante - Faculdades Alfredo Nasser. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direitos Humanos, atuando principalmente nos seguintes temas: crimes ambientais, alienação parental, direito transfronteiriço, tutela ambiental e danos morais. E-mail: lorenatorresarruda@gmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/1304592119189375>.

Como citar este artigo:

ARRUDA, Lorena Torres de. Direito à moradia e resistência: o caso da PPP Casa de Família.

**Revista de Direito
Socioambiental -
REDIS,**

Goiás – GO, Brasil, v. 02, n. 01, jan./jul. 2024, p. 63-81.

Data da submissão:
13/09/2023

Data da aprovação:
23/11/2023



is to study the process of removing the residents of the Jardim Julieta Occupation due to the construction of the Casa de Família Housing PPP in the city of São Paulo. Its justification is since approximately 900 families may be removed from the occupation, being taken to a scenario of greater vulnerability due to a housing program that is not intended to create housing units for the lowest income population. The methodology used in this article was exclusively a bibliographical review of the central points of the principle of non-removal, as well as a detailed analysis of the documents that make up the Casa da Família Public-Private Partnership. The aim was to contribute to the discussion on these points, as well as to present a possibility of holding the public manager responsible for violating municipal legislation.

Keywords: Right of resistance. Favelas. Non-removal principle.

RESUMEN

El presente artículo analiza la conexión entre el derecho de resistencia de los residentes de la PPP Casa de Família en el caso de una remoción forzada, una situación que viola el derecho a la vivienda. Su objetivo principal es estudiar el proceso de remoción de los habitantes de la Ocupación Jardim Julieta debido a la construcción de la PPP Habitacional Casa de Família en la ciudad de São Paulo. Su justificación se basa en el hecho de que aproximadamente 900 familias podrían ser desplazadas de la ocupación, llevándolas a una situación de mayor vulnerabilidad debido a un programa habitacional que no está destinado a la creación de unidades habitacionales para la población de menores ingresos. La metodología empleada en la construcción de este artículo fue exclusivamente la revisión bibliográfica sobre los puntos centrales del principio de no remoción, además del análisis minucioso de los documentos que componen la Parceria Público Privada Casa da Família. Se buscó, de este modo, contribuir a la discusión sobre estos puntos, así como presentar una posibilidad de responsabilización del gestor público frente a la violación de la legislación municipal.

Palabras clave: Derecho de Resistencia. Favelas. Principio de no desalojo.

INTRODUÇÃO

Lar, casa, vivenda, moradia, cada qual a sua forma representa um espaço no qual uma pessoa ou grupo podem desenvolver sua privacidade, manter seus pertences, adotar práticas básicas de higiene e alimentação, encontrar repouso e tranquilidade. Onde não existe isso há uma condição de não-moradia.

Estudos recentes apontam que há um déficit habitacional de 5.876 milhões moradias no país, incluindo domicílios precários, em coabitação e domicílios com elevado custo de aluguel. Na cidade de São Paulo a insuficiência é da ordem de 474 mil de moradias (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021). Em contrapartida, há cerca de 2.000 imóveis abandonados ou subutilizados na capital paulista e o valor médio do metro quadrado para imóveis novos na cidade é de R\$ 7.076,00 (sem distorções imobiliárias ou comissão de corretores).

Nessa seara, encontra-se a invasão Viva Jardim Julieta, área marcada pela precariedade e ausência do Estado, o que levou a centenas de pessoas a viverem de forma a não ter garantido seu direito à moradia digna. Pode-se então supor que a questão sobre moradia diria respeito basicamente ao acesso. Entretanto a realidade se mostra bastante diferente. A manutenção da moradia daqueles que já a possui – ainda que de modo precário – também se mostra um problema bastante relevante.

Diversos são os casos em que o Poder Público intervém no direito de propriedade, notadamente quanto à moradia, afetando a particulares por meio desocupações e desapropriações.

E diante de tais hipóteses cabe alguma ação por parte dos jurisdicionados? Há questionamentos possíveis quanto a estes atos da Administrações Públicas? Caberia ao Judiciário alguma análise sobre o assunto? A partir dessas indicações o presente artigo é escrito visando analisar o papel do Estado no surgimento de moradias precárias e a luta pela garantia desse direito pela camada mais pobre da população, em especial, na capital paulista.

1 DA MORADIA E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE AO PRINCÍPIO DA NÃO REMOÇÃO

A função social compõe o conteúdo mínimo do direito de propriedade, que envolve o poder do proprietário de usar, gozar e dispor do bem, no entanto, pode ser objeto de limitações que atentem a interesses de ordem pública ou privada. Ou seja, os interesses do proprietário são vinculados a interesses da coletividade.

A Carta Constitucional de 1988 estabelece em seu artigo 5º, XXII, a garantia do direito à propriedade, no entanto, esse direito se limita ao cumprimento de sua função social, conforme inciso XXIII, do mesmo artigo. Tanto a propriedade como sua função social são elencados no artigo 170, da CF/88, como princípios gerais da ordem econômica. Ao se analisar o texto constitucional, depreende-se que o imóvel urbano cumpre sua função social quando contribui para o desenvolvimento das cidades, através do atendimento aos interesses públicos e privados (FLORES; SANTOS, 2000, p. 14).

A partir da edição do Estatuto da Cidade, o proprietário que não cumprir a função social de seu imóvel, poderá ser obrigado a fazê-lo e caso não o faça poderá ter seu imóvel declarado como não utilizada, podendo ser sujeito a edificação compulsória, IPTU progressivo e desapropriação. Dentre os preceitos estabelecidos pelo Estatuto das Cidades para que o imóvel urbano cumpra sua função social, deve democratizar o uso, ocupação e a posse do solo urbano, de modo a conferir oportunidade de acesso ao solo urbano e à moradia.

Sendo assim, o direito à propriedade, por ser um direito fundamental, deve ser analisado nas mais diversas concepções como as noções de Estado, sociedade, Direitos Humanos. Assim, para se entender a função social do imóvel urbano deve tal direito ser visto de forma a democratizar o uso, a ocupação e a posse do solo urbano, conferindo a oportunidade de acesso ao solo urbano e à moradia (SAULE, 2002, p. 4).

Percebe-se que para a função social tenha conteúdo eficaz, com algum efeito concreto, deve ser utilizado o direito à moradia como parâmetro para norteá-la. Ao tornar tal direito como parâmetro, pois no mínimo, deve ser garantido a posse de um espaço indispensável à moradia a todos eu residem nas cidades, o chamado “espaço vital de radiação (AFFOSIN, 2002, p. 67), que se refere ao atendimento de umas das necessidades mais fundamentais do direito à vida, ao lado do alimento.

O direito à moradia em sua interpretação deve ser analisado sob duas dimensões (SARLET, 2002, p. 150): a) positiva: o dever do poder público de implementação de política habitacional de interesse social; b) negativa: não promoção de deslocamentos involuntários de população carente que pode ser regularizada nos locais por ela ocupados.

Nessa seara, o princípio da não remoção, é visto como um desdobramento da dimensão negativa do direito à moradia, é produto de conquistas sociais e de uma maior proteção e valorização dos direitos humanos fundamentais na ordem jurídica internacional. Emanam dos Comentários n.º 4 e 7 sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que foram editados porque mesmo quando os procedimentos adequados aos litígios relativos à moradia forem legítimos, os desalojados não podem ser colocados em condições de sem-teto ou de vulnerabilidade com relação aos direitos humanos. Caso isso ocorra, os Estados signatários se comprometem a adotar todas as medidas necessárias para oferecer moradia alternativa, o reassentamento ou o acesso à terra produtiva.

Além disso, devido a vasta gama de direitos fundamentais envolvidos, recomenda-se que todo despejo só deve ser realizado como última alternativa, quando não existirem condições para a permanência das famílias. De toda forma, a remoção só pode ser realizada quando forem cumpridas uma série de requisitos que incluem a participação da população na construção de uma alternativa e a realocação em local próximo.

Tendo como base o princípio, remoções realizadas em ocupações devem ocorrer de forma excepcional, sendo justificável apenas quando houver perigo de vida para os moradores e não puderem ser feitas obras que diminuam os perigos a padrões aceitáveis de habitabilidade. Deve-se atentar que a remoção deve priorizar que as pessoas sejam realocadas em áreas próximas às aquelas

previamente ocupadas, vez que cada ocupação possui suas próprias características que se complementam na tentativa de preservação da identidade da coletividade.

Quanto mais consolidada for a ocupação mais ela se afasta de um simples aglomerado habitacional, e se consolida como um microsistema sociocultural, que se organiza a partir de uma identidade territorial, originando um complexo de instituições locais e de interações com as instituições da cidade (BURGOS, 2002, p. 22). Tal fato se confirma ao se observar que até mesmo quando em conflito com imperativos ambientais, a remoção só deve ocorrer de forma excepcionalíssima, pois em eventual colisão de princípios, o direito fundamental à moradia deve prevalecer.

As ocupações devem ser tratadas juridicamente como bairros, vez que são porções territoriais de uma cidade ocupadas por pessoas que possuem em sua maior parte uma mesma classe social econômica. A partir da Constituição Federal de 1988, elas se tornaram bens ambientais, pois se conectam a estrutura das cidades (FIORILLO, 2019, p. 596). Assim, o direito ambiental pátrio estabelece uma política de desenvolvimento urbano, que deve ser implementada pelo poder público municipal, destinada a garantia do bem-estar de brasileiros e estrangeiros residentes no país. A tutela jurídica das ocupações, vistas como bairros, deve assegurar às comunidades a terra urbana, a moradia, o saneamento básico, a infraestrutura urbana, o transporte, os serviços públicos, o trabalho e o lazer, através de instrumentos jurídicos ambientais previstos na Constituição e no Estatuto da Cidade.

Tendo como fundamento os dispositivos legais mencionados, torna-se claro que não é possível que os moradores das ocupações sejam removidos tendo como justificativa única a reorganização urbanística nem para fins de especulação/valorização imobiliária, pois ao se ponderar princípios eminentemente econômicos e os que se relacionam à existência digna, estes merecem primazia axiológica.

As ocupações por serem vistas como provisórias não recebem investimentos públicos e se tornam precárias em uma análise urbanística, o que agrava as diferenças em relação a parte da cidade em que houve investimentos. Ao se aplicar o princípio da não remoção, surge para o Estado o dever efetivo de empreender meios de fornecer habitação, ruas niveladas e pavimentadas, realizar contenção geológica, canalizar rios, redes de esgoto. Tudo o que garante a inclusão dos moradores dessas áreas se torna dever do Estado, inclusive o desenvolvimento de políticas públicas que visem incentivar o trabalho e demais direitos fundamentais constitucionais, na tentativa de reduzir e até mesmo eliminar a crise urbana e descaracterizar a cidade como local de violência (NIGRI, 2012, p. 160).

O direito à moradia abrange duas dimensões, uma positiva e outra negativa. O primeiro aspecto diz respeito à ação do Estado no sentido de propiciar o acesso à moradia digna a todos. Já o segundo relaciona-se à defesa da população do direito fundamental a manter sua moradia digna. A dimensão negativa dos direitos sociais abrange: (i) direitos ao não-impedimento de ações; (ii) direitos à não-afetação de propriedades ou situações; (iii) direitos à não-eliminação de posições jurídicas (ALEXY, 2008, p. 25).

Tais preceitos se aplicam ao Estados e demais particulares, que não devem, salvo legítimas exceções, impedir ou turbar a moradia alheia ou mesmo fazer alterar posições jurídicas já consolidadas quanto a ela. Nesse passo coloca-se a possibilidade de o Poder Judiciário revisitar atos da Administração Pública que afetem o estado de coisas quanto às moradias tidas por jurisdicionados. Sobre a questão, lecionou Hely Lopes Meirelles:

Erro é considerar o ato discricionário imune à apreciação judicial, pois só a Justiça poderá dizer da legalidade da invocada discricionariedade e dos limites de opção do agente administrativo. O que o Judiciário não pode é, no ato discricionário, substituir discricionarismo do administrador pelo do juiz. Mas pode sempre proclamar as nulidades e coibir os abusos da Administração (1989, p. 99).

Relativamente a possibilidade de apreciação de ato administrativo pelo Judiciário, há que se analisar seus motivos, finalidade e causa, como esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello que o controle judicial dos atos administrativos, mesmo quando praticados em nome de alguma discricção, que seja tido como necessária e insuperável para que seja investigado os motivos da finalidade e da causa do ato. Nenhum empecilho existe a tal proceder, pois é meio – e, de resto, fundamental – pelo qual se pode garantir o atendimento da lei, a afirmação do direito (2010, p. 570).

Notadamente quanto ao tema em questão tem-se que a política urbana diz respeito a um conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades (CARVALHO FILHO, 29, p. 12), garantindo-se o acesso à moradia digna. A esse respeito, vale colacionar entendimento da jurisprudência mais abalizada:

[...] Direito à moradia e à habitação, intrinsecamente ligados ao princípio da dignidade da pessoa humana. Inteligência dos artigos 1º, III e 6º da CRFB/88. Necessidade de intervenção pontual do Poder Judiciário em políticas públicas diante da omissão estatal, a fim de se salvaguardar normas constitucionais, como o princípio da dignidade da pessoa humana e o direito à moradia. Responsabilidade solidária dos entes federados. Cabimento do ajuizamento da ação contra qualquer um deles. Ônus do ente público de demonstrar o atendimento à reserva do possível nas demandas que versem sobre efetivação de políticas públicas estabelecidas pela Constituição. Súmula 241, TJRJ. [...] Recurso a que se nega seguimento, na forma do artigo 557, caput, do CPC. (TJRJ, 16ª Câmara Cível, Agravo de

Instrumento nº 0014329-90.2015.8.19.0000, Relator Des. Marco Aurélio Bezerra de Melo, j. 30/03/2015)

Nota-se, assim, a possibilidade de atuação Poder Judiciário para a consecução do direito à moradia. No julgado mencionado aponta-se a atuação omissiva da Administração Pública no trato da questão; e com maior razão há que se analisar ações comissivas que poderiam afetar o mencionado direito.

2 DIREITO DE RESISTÊNCIA

A temática do direito de resistência é, por vezes, colocada num segundo plano no estudo jurídico. É ainda tachada como algo vago e distante ou ainda resumida a atuação de grupos marginais ou radicais vinculados a determinadas posições políticas. Entretanto, o direito a resistência tem seu lugar na ordem jurídico-política. Para o compreendê-lo, ele será relacionado a questão da desobediência civil.

A ordem jurídica posta pressupõe uma convenção social e uma legitimação por parte dos jurisdicionados quanto às autoridades e aos próprios discursos legislativo, executivo e judicial. Bem assim, quando as autoridades ou seus atos contrariam aquilo que foi convencionado ou não encontraram mais amparo social que os legitime, surge a semente para que se pense sobre a obrigatoriedade de seus comandos.

Machado Paupério (1978, p. 2) aponta que:

a concepção de que qualquer autoridade humana é limitada deflui proximamente do direito romano, e adquire importância ímpar no pensar e no sentir da Idade Média. Nessa época, não é o príncipe que é o superior, mas o direito ao qual ele está obrigado. E o direito, na Idade Média, é primacialmente o costume da comunidade.

Pode-se então colocar a fórmula proposta por Henry David Thoreau, a qual aponta que “se a lei contiver erros de tal ordem que nos obrigue a ser um instrumento de injustiça para alguém, e se somente for este o caso, então eu digo, viole a lei (1964, p. 25)”.

Parte daí o germen do dever jurídico-político da desobediência civil, que pode ser entendida como a maneira única de resistir ou de se contrapor, ativa ou passivamente, do cidadão a determinação legal ou ato de autoridade “quando ofensivos à ordem constitucional ou aos direitos e garantias fundamentais, objetivando a proteção das prerrogativas inerentes à cidadania, pela sua revogação ou anulação (GARCIA, 204, p. 293)”. Esta transgressão à norma deve, então, ser entendida como cumprimento de um dever ético do cidadão; dever que não pretende ter validade

universal e absoluta, mas que se coloca como imperativo pessoal numa dada situação concreta e histórica (LAFER, 1998, p. 25).

Hannah Arendt aponta que a desobediência civil tem lugar quando uma relevante quantidade de cidadãos está convicta de que os canais de mudança não funcionam e de que as reclamações ou não serão ouvidas ou não terão qualquer efeito ou então o governo está “em vias de efetuar mudanças e se envolve e persiste em modos de agir cuja legalidade e constitucionalidade estão expostas a graves dúvidas (1993, p. 54)”.

Não se cuida, entretanto de uma ação delitativa. Isso porque os criminosos, mesmo quando agem em grupo, buscam um benefício necessariamente individual e, seus atos buscam sempre o escondido, o soturno, enquanto o contestador busca a praça pública, o espaço amplo de discussão (1993, p. 54). A violação normativa no caso da desobediência civil seria justificada de sorte a não ser considerada ilícita; e mais que isso, deve ser admitida pelas autoridades públicas, diversamente do ocorre com outras transgressões (BOBBIO, 1986, p. 94). Trata a desobediência civil, portanto, da atuação cidadã no sentido de conferir efetividade a direitos fundamentais e coibir abusos por parte do Estado frente ao jurisdicionado.

Nessa esteira, o direito de resistência diz respeito a uma expressão da desobediência civil consistente no exercício de um agir cidadão no sentido de defender direitos fundamentais ante ingerências ativas indevidas do Estado. Por ingerências ativas indevidas entende-se atos comissivos do Estado que importam despojo de direitos fundamentais e condições materiais para seu exercício.

Roberto Gargarella (2005, p. 27), jurista argentino, aborda o assunto mormente sob a perspectiva das populações mais vulneráveis. O autor afirma que aos oprimidos é dado resistir às leis e aos atos de governo que importem em manutenção ou agravamento de sua condição. E tratando especificamente do acesso à moradia afirma que cabe aos mais carente desobedecer às ordens que fortalecem ou causam opressão, dentre elas a de desocupação forçada, ainda que em decorrência de invasão, sem qualquer compensação social que busque solucionar o problema da ausência de moradia digna a todos.

Assim é que quanto ao direito de moradia seria admissível a invasão de propriedades privadas e prédios públicos inutilizados que não satisfaçam a função social, bem como a consequente recusa e resistência a desocupações forçadas sem qualquer contrapartida do Estado, por pessoas que se encontram em situações de carência extrema e dificuldade de exercerem seu direito à uma moradia digna, bem como de acessar o Poder Judiciário para concretizar tal direito (MARQUES, p. 15).

3 VULNERABILIDADE E PANDEMIA – CASO DA OCUPAÇÃO VIVA JARDIM JULIETA, SÃO PAULO/SP

A Ocupação Vila Jardim Julieta, símbolo da pauperização ocorrida com a pandemia de Covid no país, se situa na periferia norte da capital paulista. Se originou em um estacionamento informal para caminhões em março de 2020, quando um grupo de moradores começou a transformar a área em uma favela em expansão. Desde então a cada dia, mais e mais famílias se mudam para a região. Levam seus móveis pelos becos não pavimentados, movimentados pelas construções de novos barracos de compensado de madeira. Atualmente é composta por 840 famílias que, no início da pandemia de covid-19, perderam seus empregos e foram despejadas. A maioria é chefiada por mulheres.

As famílias que se mudam para a área reúnem moradores que viviam de aluguel no Jardim Julieta e no Parque Novo Mundo e, devido às restrições impostas como medidas para evitar a disseminação do Covid-19, não mais conseguiram arcar com os custos de suas moradias. Parcela delas se encontrava no mercado informal de aluguel e foram despejados de forma abusiva pelos proprietários dos imóveis, tendo tido seus móveis “confiscados” pelos locadores como forma de garantir o pagamento das dívidas referentes aos aluguéis atrasados.

Nos anos 1980, a EMURB realizou diversas ações de desapropriação na Vila Medeiros para que fosse implementado um projeto de urbanização relacionado a uso logísticos, que originou o Terminal de Cargas Fernão Dias e na construção de conjuntos habitacionais pela COAHB, no entanto, esta etapa não foi realizada, e os terrenos a ela destinados encontram-se sem utilização há décadas.

Com o passar dos anos, diversos projetos para a área foram elaborados. A partir de 2014, a SP Urbanismo passou a coordenar um projeto intersecretarial, que foi discutido e contou com a participação da sociedade civil, que tinha como objetivo a construção de equipamentos públicos de saúde e educação, a urbanização e a regularização fundiária das favelas existentes na região, que estavam previstas desde 2006, como a favela Aurora e do Violão, e para a criação de novas unidades habitacionais.

Apesar da previsão e sem nenhum aviso prévio, em 2018, o projeto foi abandonado e os terrenos pertencentes à SP Urbanismo, incluídos no Lote 07 da PPP Habitacional da COHAB para a construção de empreendimentos habitacionais e comerciais a serem explorados por uma concessionária. No entanto, os moradores da região, realizaram o abaixo assinado solicitando a realização de regularização fundiária.

O terreno pertencente à SP Urbanismo, empresa da Prefeitura de São Paulo, conforme previsão da PPP Habitacional Casa da Família, teria a área e seus arredores utilizados para a construção de empreendimentos residenciais e não residenciais em parceria com empresas privadas. A Prefeitura pretendia construir 1.580 unidades habitacionais, dentre as quais 71% destinadas a famílias de baixa renda, além da construção de equipamentos públicos, empreendimentos não residenciais privados, que se destinem à geração de empregos, e prestação de serviços.

A Ocupação Jardim Julieta integra o lote 7 da Parceria Público Privada (PPP) Casa da Família, tendo sido assinada em junho de 2019. O edital da Parceria prevê a construção de um parque linear e de um equipamento público na região. A PPP Casa da Família é apresentada pela prefeitura de São Paulo como a principal política habitacional municipal, legitimada pela escassez de recursos, pois o parceiro privado se torna responsável pela construção de empreendimentos habitacionais e não-residenciais privados, pela implantação de infraestrutura e equipamentos públicos e pela disponibilização de serviços pré e pós ocupação.

Por sua vez, a Prefeitura, cede terrenos públicos para a realização de obras para a exploração comercial por empresas privadas durante 20 anos. Uma parcela dos terrenos ofertados tem como destinação a construção de habitação de interesse social, pois a PPP prevê a construção de habitações de mercado (HMC e HMP) e de empreendimentos não residenciais, até mesmo para uso logístico.

Ocorre que a implementação da PPP Habitacional é tema polêmico entre urbanistas, vez que prevê a remoção de milhares de pessoas sem que seja oferecido uma solução habitacional adequada. O projeto como previsto atualmente, prevê que a área ocupada será destinada a construção de habitações para famílias que possuem renda superior a das que residem no local e estabelece a transferência de áreas públicas com localização privilegiada para construções de uso rentáveis a escolha do mercado, como shoppings, prédios comerciais e terminais logísticos. Percebe-se a ausência de propostas destinadas às famílias com perfil socioeconômico mais baixos.

Ademais, o projeto elaborado para o Lote 7 da PPP e sua execução violam as normas contidas no Plano Diretor de São Paulo. Primeiramente, não houve a constituição do Conselho Gestor de ZEIS, áreas prioritariamente destinadas à manutenção da população moradora por meio da regularização urbanística e fundiária, (SÃO PAULO, 2020). O Conselho conforme previsão legal deveria ter sido constituído quando da formulação do projeto, previamente a publicação do edital e da assinatura do contrato com a empresa vencedora da licitação e a Prefeitura.

O Plano Diretor municipal também estabelece que a elaboração dos planos de urbanização em ZEIS-1 precisa ser feita com a participação direta dos moradores e conselhos gestores da região. Ou seja, a criação dos Conselhos não é mera formalidade e sim requisito que garante a participação

direta de todos os moradores que irão ser afetados pelos projetos públicos. E por assim ser, o Poder Público deve agir ativamente garantido a publicização das informações necessárias para a avaliação ser feita pelos envolvidos, garantindo sua participação direta nas decisões sobre os projetos.

Outro ponto que se refere ao efetivo atendimento habitacional na PPP se refere ao financiamento. As unidades habitacionais que serão construídas são financiadas por uma instituição financeira, sem que o Poder Público possa mediar. Isso significa que as famílias devem corresponder as faixas de renda estabelecidas no empreendimento, precisam também se enquadrar nos critérios bancários para acesso ao crédito para obtenção de financiamento da unidade habitacional.

Ocorre que esses critérios praticamente inviabilizam que as famílias da região adquiram os imóveis, pois não preenchem os requisitos acima elencados, mesmo que se adequem aos estabelecidos no chamamento de beneficiários da COHAB. É preciso que sejam fornecidas alternativas que garantam o acesso à moradia definitiva para aqueles que não se enquadrem no modelo.

O contrato assinado para o Lote 7 prevê a construção de 1.580 unidades habitacionais, 806 delas para Habitações de Interesse Social (HIS 1), ou seja, famílias que possuem renda entre um a três salários mínimos e 316 unidades para HIS 2, famílias que recebem de três a seis salários. Ocorre que segundo o Edital de Licitação, serão construídas 316 unidades para Habitações de Mercado Popular, famílias com renda de 6 a 10 salários-mínimos, e 142 para Habitações de Mercado, famílias com renda de até 20 salários mínimos. Percebe-se que ao contrário do que se anuncia, atender aos moradores da região, 1/3 das unidades habitacionais serão destinadas às famílias que ganham entre R\$ 6.660,00 às R\$ 22.000,00, que claramente não são moradores que já vivem na região, que em sua maioria recebem menos de 1 salário-mínimo (ALMEIDA, 2019).

A distribuição da quantidade de unidades habitacionais por faixa de renda foi feita na fase do Edital, antes mesmo do cadastro realizado pela Secretária de Habitação para cadastro das condições socioeconômicas das famílias. Isso demonstra que a PPP não foi elaborada para garantir o acesso a moradia das famílias que, em tese, ela se destina.

Outra violação ao direito a moradia dos habitantes da Ocupação Jardim Julieta reside no fato de haver possibilidade de regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários que se localizem em áreas públicas. Tal direito é garantido por meio da concessão de uso de áreas públicas àqueles que a possuem por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição para sua moradia, conforme o estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade.

Na capital paulista, programas de regularização urbanística e fundiária permitem que famílias não sejam removidas de suas casas. As demarcações das ZEIS -1 no Plano Diretor apontam as regiões que devem ser preferencialmente destinadas a manutenção da população que lá reside, através da regularização fundiária e urbanização.

Com o temor de serem retirados do local, os moradores da Ocupação Viva Jardim Julieta protocolaram em 20/05/2020 uma Ação de Manutenção de Posse em face do Município de São Paulo.² Na peça, os autores alegam que apesar da área pertencer ao réu é utilizada como estacionamento para caminhões há vários anos, e por isso foi ocupada pelas famílias - compostas por pessoas carentes, trabalhadores informais, desempregados, endividados, e despejados - que construíram “amarradinhos” de alvenaria e outras construções de uso coletivo.

Apesar de residirem em área ocupada, os autores alegam que nunca sofreram desforço imediato pelo poder público, nem foram notificados nem pela Prefeitura ou Secretária. Mesmo assim, em 25/05/2020, agentes públicos da Guarda Civil Metropolitana, se dirigiram à Invasão, alegando ser ela recente e acionaram os demais órgãos e Secretarias da Ré. Em 27/05/2020, um encarregado e um inspetor compareceram ao local, quebrando moradias, derrubando casas, ameaçando prender a população local, sem qualquer ordem judicial. Por ser uma ocupação antiga, os ocupantes não poderiam ser retirados pelo desforço imediato, previsto no Estatuto de Obras, e sim por Oficial de Justiça, Secretarias competentes, e deveria ter sido designado destino certo e determinado para que acolhimento das famílias.

No entanto, as decisões que envolvem áreas públicas que tramitam nas Varas da Fazenda, do Tribunal de Justiça de São Paulo, presam pela retirada pacífica da população carente com a garantia de direitos mínimos, como acompanhamento por Oficial de Justiça, Polícia Militar, Secretaria de Habitação, CRAS, caminhões de transporte que auxiliem na retirada de bens. A remoção se fosse executada dessa forma seria ilegal, feita com abuso de direito do poder público municipal. Para agravar a situação, eventual despejo jogaria na rua centenas de pessoas durante a pandemia do Covid-19, colocando em risco a vida dessas famílias. Tal ação privaria os moradores de um mínimo existencial mínimo, os levando a correr risco de morte.

A SP Urbanismo, por sua vez, protocolou Ação de Manutenção de Posse em 08/06/2020, alegando ser a proprietária da área, por ser proprietária dos imóveis que se encontram nas quadras 11 e 13, Loteamento Urbanização Fernão Dias, que compõe o Plano de Reurbanização do Tucuruvi, através da aquisição e da desapropriação de terrenos pela EMURB. A SP Urbanismo afirma que populares estão invadindo seus imóveis, passando a ocupar áreas que compõe a Quadra 12, fato que pode ser comprovado pela ação de manutenção de posse proposta pelos moradores da Ocupação,

² Processo número 1025879-32.2020.8.26.0053. 4ª Vara da Fazenda Pública. São Paulo, São Paulo.

que recebeu o número 1025879-32.2020.8.26.0053. Alega também que sempre defendeu sua posse contra terceiros. Aponta também que em 15/05/2020 a Guarda Ambiental Municipal se deparou com um grupo de 15 pessoas, que se dispersou, por isso, a equipe resolveu realizar averiguação mais detalhada na área verde e constatando a existência de quantidade de madeiras e de telhas ao solo. Diante de uma provável intenção de invasão aumentou o patrulhamento no local.

Informou que em nova ação realizada em 25/05/2020, a Guarda Municipal em nova patrulha, encontrou dois barracos de madeira, um inacabado sem telhas e outro com uma família dentro com duas crianças menores. Assim, foram realizadas orientações, com oferta de acolhimento para as crianças junto ao Conselho Tutelar. Por não haver acordo, o responsável foi avisado de que seria conduzido ao 73º Distrito Policial. No dia seguinte, a Guarda Municipal voltou ao terreno, localizando um barraco de madeira mobiliado em que estavam presentes cerca de 20 famílias. Foi verificado que existiam mais duas moradias sendo construídas.

A SP Urbanismo alegou que os imóveis se encontram num complexo de melhorias urbanísticas definidos pela Municipalidade de São Paulo para em região, em especial, a PPP Casa de Família, devido a alta probabilidade de esbulho possessório a ser praticada por populares se tornará um impeditivo para que os objetivos sejam atingidos e por isso não deve ser tolerado, pois haverá uma inversão dos interesses da Administração Pública. Pedindo que a posse dos imóveis seja mantida.

Em 02/03/2021, a juíza de direito Dra. Celina Kiyomi Toyoshima decidiu pela expedição de mandado de reintegração de posse nas especificidades requeridas pela SP Urbanismo, de mandado de imissão de posse e juntada de certidão de oficial de justiça informando acerca do cumprimento parcial do mandado.

Tal decisão, no entanto, viola normativas expedidas no início da pandemia pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo (CSM-TJSP) que estabelecem que todos os atos judiciais não compatíveis com o distanciamento social deveriam ser adiados, dentre eles o cumprimento de despejos e de reintegração de posse.

Em 14 de abril de 2021, o Partido Socialismo e Liberdade em conjunto com Movimento dos Trabalhadores sem Teto, Partido dos Trabalhadores, Rede Nacional de Advogados Populares, o Centro Popular de Direitos Humanos, dentre outros, protocolou junto ao Supremo Tribunal Federal a ADPF 828- DF com o pedido de suspensão de desocupações coletivas e despejos de pessoas vulneráveis durante a crise sanitária da COVID-19. O Ministro Barroso, em junho de 2021, decidiu favoravelmente a suspensão das desocupações coletivas por seis meses, ou seja, até dezembro de 2021. Após a concessão da medida cautelar, a Lei n.º 14.216/2021 foi editada, e determinou a suspensão das ordens de desocupação e despejo até 31/12/2021. No final de 2021, o Ministro

prorrogou a proibição de despejos até 31 de março de 2022. Em uma terceira decisão, concedeu prazo até 31 de junho de 2022 e, por fim, estendeu a proibição até 31 de outubro de outubro de 2022

Ao analisar um novo pedido de prorrogação feito por partidos políticos e movimentos sociais, o Ministro Luiz Roberto Barroso, decidiu pela não extensão do prazo da ADPF 828, no entanto, determinou um regime de transição para que de forma gradual e escalonada não ocorra uma convulsão social para que seja retomado o cumprimento de reintegrações de posse, mas com a garantia de alternativa digna, adequada e prévia para todas as famílias das ocupações para que a garantia do direito à moradia constitucionalmente garantido.

No Regime de Transição, os tribunais estaduais e regionais devem criar Comissões de Conflitos Fundiários para mediação de conflitos relacionados às famílias em ocupações que estão sob decisão judicial que determina o despejo de quem está em ocupações. Elas devem ser permanentes e ser compostas por órgãos públicos municipais, estaduais e federais de habitação, de regularização fundiária, de assistência social, saúde e de proteção de direitos de vulneráveis, Defensoria Pública e Ministério Público, o modelo de referência a ser adotado será o do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. A decisão do STF define que as comissões devem realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, em especial, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela decisão de forma gradual e escalonada.

CONCLUSÃO

Um dos pontos capitais sobre que se alicerça a crença democrática, é o valor supremo do indivíduo e seu inalienável direito à liberdade de pensamento e ação, indissociáveis do direito de crítica, resistência e oposição (BARROS, 1984, p. 15). O regime democrático é um regime que se sustenta na constante ação, conquista, vigilância e resistência. Acerca do tema ensina J.J. Gomes Canotilho que “a doutrina refere as iniciativas dos cidadãos como uma nova dimensão da democracia dos cidadãos (Bürgerdemokratie)”. E arremata afirmando que “estas iniciativas não têm de estar juridicamente conformadas. Veja-se o exemplo do chamado small democratic workplace praticado nas cidades a propósito das crises no desenvolvimento urbanístico (CANOTILHO, 2003, p. 296).”.

Bem assim é que se coloca como legítima a ação cidadã organizada individual ou coletiva na defesa de direitos fundamentais como é o caso do direito à moradia. E ainda quanto à política urbana e o princípio da não remoção, cabe ao Poder Público não remover pessoas sem a devida justificativa; mas sim mantê-las em suas moradias tornando o ambiente na qual elas se encontram em um local digno.

Ao se analisar os projetos habitacionais que estão sendo implantados em São Paulo, nota-se que, ao mesmo tempo em que a PPP Habitacional permite que sejam destinados recursos públicos para regiões que necessitam de investimento, ela não garante que sejam implementados projetos habitacionais que se baseiem em processos participativos e nas peculiaridades das famílias envolvidas. Coloca assim, milhares de famílias em situação de insegurança na posse que tem como origem ameaças de remoção sem que seja previsto atendimento adequado, inclusive pela própria impossibilidade de atendimento pelo programa para a grande parte das famílias que serão removidas pela PPP.

Se por um lado, as terras públicas e os investimentos destinados à PPP representam um auxílio àqueles que podem ser relocados nas novas unidades, a realidade demonstra que a Parceria serve a um objetivo oculto de criar frentes para que o mercado imobiliário construa novas unidades para famílias que possuem perfil diferente das que atualmente lá residem ou até mesmo para a utilização diferente da habitacional. A PPP Casa da Família já ameaçou ou removeu apenas em 2019 aproximadamente 5,5 mil famílias que não se enquadram nas faixas de renda do programa ou que não conseguem demonstrar sua renda e sua implementação acelera processos de remoção já existentes.

O Ministério Público de São Paulo confeccionou documento em que defende a remoção e adoção de outras medidas administrativas e judiciais que podem colocar as quase 1000 famílias que se encontram na região das ruas, o que contraria as determinações de saúde no combate à pandemia e da ONU-Habitat. Em agosto de 2020, a Prefeitura pediu o adiamento da reintegração de posse da área, mas em fevereiro de 2021, solicitou novamente a remoção dos moradores. Em nota, afirmou que os moradores foram orientados sobre a desocupação pacífica da área. Ocorre que os moradores que estão na área não possuem recursos para adquirirem unidades habitacionais que serão construídas.

Importa salientar que desde o início da pandemia, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo (CSM-TJSP) estabeleceram normativas que definiram que todos os atos judiciais não compatíveis com o distanciamento social deveriam ser adiados, dentre eles o cumprimento de despejos e de reintegração de posse. Dessa forma, as decisões judiciais que tenham como fundamento a mera análise de titularidade do terreno ignoram o conflito, expõem discrepâncias dentro do Tribunal de Justiça, que prevê o adiamento de atos processuais que não permitam o distanciamento social e ao mesmo tempo, decide no caso concreto pela remoção.

A ausência de formalização do atendimento habitacional definitivo, a não criação do Conselho Gestor de ZEIS, por violarem o Plano Diretor Estratégico Municipal são ilegais. Se, o

Plano Diretor é a lei responsável pelo planejamento e gestão da cidade, o seu descumprimento pelos gestores municipal e estadual configuram requisitos para a responsabilização civil desses. Vez que existe nexo causal entre a ação do Poder Público e o dano causado à população da Ocupação Jardim Julieta. O diploma legal municipal, não pode ser visto como algo etéreo, meramente programático, e sim como fruto de reflexão de uma decisão política, que une aos demais instrumentos e mecanismos de governo para que se possa atingir o bem.

Assim, ao se realizar uma análise histórica, nota-se que a exclusão nas cidades e a proliferação de ocupações irregulares são resultados de políticas governamentais que, de maneira combinada ou isolada, não foram capazes de solucionar a demanda por moradias e que tornaram mais difíceis a produção legal de habitações, que não atingiu a população mais carente. Percebe-se, então, que o cenário de exclusão e de segregação espacial violam o direito à moradia, direito fundamental garantido pela Carta Magna de 1988.

O Direito de não remoção se conecta diretamente a não remoção de famílias vulneráveis, dentre elas a que residem na Ocupação Viva Jardim Julieta, pois reconhece que as pessoas têm direito a permanecer em suas moradias e que eventual remoção só pode ocorrer em circunstâncias específicas, garantido a observância os direitos fundamentais dos envolvidos. Para tais famílias a não remoção adquire uma relevância ainda maior, pois não possuem recursos para arcar com uma nova moradia ou se adaptar a uma nova localidade. Ressalta-se que a remoção forçada pode levar a uma perda de laços comunitários, emprego, acesso a serviços públicos. O direito de não remoção é fundamental para garantir a proteção dos direitos humanos das famílias vulneráveis e assegurar que todas as pessoas tenham acesso a uma moradia digna e adequada.

O direito à resistência pode ser utilizado como fundamento jurídico que norteia a luta das famílias que residem nas ocupações, pois se refere ao direito de indivíduos e grupos resistirem a ações que ameacem seus direitos fundamentais, dentre eles, o direito à moradia. A Ocupação Viva Jardim Julieta se formou informalmente, por pessoas que não possuem condições financeiras para arcar com os custos de moradia em áreas formais, cenário agravado durante a pandemia do COVID-19. A comunidade enfrenta desafios significativos como a falta de serviços públicos básicos, a violência e a marginalização social.

Dessa forma, a resistência pode ser invocada nas situações em que as autoridades públicas promovem a remoção das comunidades à força, sem fornecer alternativas adequadas de moradia ou compensação. O Estado tem o dever de garantir o respeito aos direitos humanos, em especial, à moradia adequada, à vida e à integridade física. Isso implica que o Poder Público deve encontrar soluções justas e que respeitem os direitos humanos para as situações que envolvem as comunidades carentes, ao invés de recorrer à remoção forçada ou à violência policial.

Nessa seara, a decisão do STF na ADPF 828 de não remover famílias vulneráveis durante a pandemia de COVID-19, implica em uma proteção aos direitos fundamentais à moradia e à dignidade da pessoa humana, promovendo a busca por soluções negociadas e justas nos conflitos relacionados à moradia. Envolve a segurança e a estabilidade habitacional ao garantir que as famílias mais vulneráveis e conseqüentemente mais afetadas pela crise econômica oriunda das medidas sanitárias adotadas a partir de 2020, possam viver com mais tranquilidade. Reforça também que as famílias vulneráveis têm o direito a serem tratadas com dignidade e respeito, pois elas não podem ser removidas sem que sejam oferecidas alternativas adequadas de habitação. Fortalece o diálogo na busca por soluções negociadas para conflitos relacionados à moradia.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Função Social da Posse**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert. **Teoria de la argumentacion juridica**. Trad. Manuel Atienza. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

ALFONSIN, Jacques Távora. Breve apontamento sobre a função social da propriedade e da posse urbanas à luz do novo Estatuto da Cidade. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.) - **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

ALMEIDA, Isadora. **O que é a PPP municipal?** LabCidade. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2019.

ARENDT, Hannah. **Desobediência Civil In Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1993.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais – O princípio da dignidade da pessoa humana**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BARROS, Benedicto Ferri de. O Estado de São Paulo. 11.02.1987.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Universidade de Brasília, 1986.

BURGOS, Marcelo Baumann. **Favela, cidade e cidadania e Rio das Pedras**. In: BURGOS, Marcelo Baumann (Org.). A utopia da comunidade: Rio das Pedras, uma favela carioca. Rio de Janeiro: Loyola, 2002, p. 22.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho**: justiça e valor. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2014.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

FLORES, Patrícia; SANTOS, Bernadete. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. Metodologia do déficit habitacional e da inequação de domicílios no Brasil: 2016 - 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021, p.10. Acesso em: 25 mar. 2021.

GARCIA, Maria. Desobediência Civil. **Direito Fundamental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GARGARELLA. R. **El derecho de resistencia en situaciones de carencia extrema**. In GARGARELLA R. (Org). *El Derecho a resistir el Derecho*. Buenos Aires: Miño e Dávilla, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre factividade e validade. Trad. Flávio Beno. 2ª ed. vs. I e II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**. São Paulo: Cia. das Letras, 1988.

LIRA, Ricardo Pereira. **O Estado social e a regularização fundiária como acesso à moradia**. In: NEVES, Thiago Ferreira Cardoso. *Direito & Justiça Social: por uma sociedade mais justa, livre e solidária*. São Paulo: Atlas, 2013,

MARQUES, Gabriel Lima e ROGAR, Renata. **O exercício do direito fundamental à moradia**. Disponível em www.publicadireito.com.br/artigos.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 14ª ed, São Paulo, 1989.

NIGRI, André del. **A divisão do espaço urbano**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 160.

PAUPÉRIO, Machado. **O direito Político de Resistência**. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

Processo número 1025879-32.2020.8.26.0053. 4ª Vara da Fazenda Pública. São Paulo, São Paulo.

SÃO PAULO, Defensoria Pública do Estado de São Paulo. **Nota Técnica n.º 01/2020**. Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. (Arquivos de Direitos Humanos, v. 4)

SAULE JUNIOR, Nelson. **O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidade de uma nova ordem legal urbana justa e democrática**. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

THOREAU, Henry-David. **Desobediência Civil**. São Paulo: Ibrasa, 1964.

Direitos autorais 2023 - Revista de Direito Socioambiental - ReDiS

Editores responsáveis: Thiago Henrique Costa Silva



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).