

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARIANA MARQUES AULER

PODER LOCAL E ESTRATÉGIAS DE RECONHECIMENTO:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS URBANOS  
E RURAIS

CURITIBA

2023

MARIANA MARQUES AULER

PODER LOCAL E ESTRATÉGIAS DE RECONHECIMENTO:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS URBANOS  
E RURAIS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutorado em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Auler, Mariana Marques

Poder local e estratégias de reconhecimento : uma análise a partir de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais / Mariana Marques Auler. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria.

1. Poder comunitário. 2. Conflito social. 3. Movimentos sociais. 4. Planejamento urbano. I. Faria, José Ricardo Vargas de. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

## TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **MARIANA MARQUES AULER** intitulada: **PODER LOCAL E ESTRATÉGIAS DE RECONHECIMENTO: UMA ANÁLISE A PARTIR DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS URBANOS E RURAIS**, sob orientação do Prof. Dr. JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutora está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 26 de Setembro de 2023.

Assinatura Eletrônica

27/09/2023 09:47:50.0

JOSÉ RICARDO VARGAS DE FARIA  
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

01/10/2023 12:45:29.0

KARINA OLIVEIRA LEITÃO

Avaliador Externo (FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO  
DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO)

Assinatura Eletrônica

27/09/2023 14:03:27.0

KATYA REGINA ISAGUIRRE-TORRES

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

04/10/2023 14:02:15.0

PAOLO COLOSSO

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA)

Assinatura Eletrônica

29/09/2023 10:31:57.0

CARLOS FREDERICO MARES DE SOUZA FILHO

Avaliador Externo (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO  
PARANÁ)

Dedico este trabalho às comunidades Tiradentes, Nova Esperança, Maria Rosa do Contestado e José Lutzenberger e a todas as organizações e entidades comprometidas com a assessoria técnica popular.

## AGRADECIMENTOS

Como é próprio do conhecimento, as reflexões deste trabalho partem, em grande medida, de coletivos e coletividades, às quais dirijo meus agradecimentos.

Primeiro agradeço ao Instituto Democracia Popular – IDP, espaço no qual pude atuar na assessoria jurídica popular e no debate em torno das políticas públicas urbanas nos últimos oito anos. Muitas das reflexões que atravessam este trabalho foram ensejadas pela minha possibilidade de atuação e engajamento neste espaço. Agradeço a toda a equipe atual e aos que já passaram pelo IDP, mas em especial, a duas mulheres que se tornaram minhas referências. À Denise, idealizadora da organização e uma das pessoas de espírito mais aguerrido que já conheci, quem me ensinou a não dar nunca uma causa por ganha ou perdida, especialmente quando a causa não diz respeito apenas ao direito, mas à justiça. E à Líbina, uma mulher que venceu muitas lutas (contra um sistema de ensino opressor, contra o machismo, contra o despejo) e me ensina todos os dias com sua capacidade de reinventar-se e sua grande habilidade de lidar com o outro, de olhar, compreender e cuidar.

Agradeço também a toda a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP, espaço que integrei desde 2014, e que mesmo em suas flutuações de organicidade, é um espaço fundamental de troca e colaboração. Certamente, parte da minha capacidade de análise e formulação no que diz respeito à advocacia popular vem dessa construção e acúmulo coletivo.

Agradeço ao Movimento Popular por Moradia – MPM, cuja trajetória acompanho desde sua criação. Olhando retrospectivamente, entre altos e baixos, vejo que essa relação foi minha escola da assessoria jurídica popular, na qual aprendi sobre a importância da presença no cotidiano dos territórios, sobre as contradições e sobre a potência das comunidades das periferias urbanas. Desses anos de aprendizado, não tenho dúvidas de que as transformações sociais e urbanas devem passar por um reposicionamento de perspectiva, colocando-se a periferia no centro, não apenas como objeto de planejamento, mas pelo fortalecimento da voz de seus sujeitos coletivos.

Agradeço ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, cuja maior proximidade de atuação nos últimos anos tem sido um grande aprendizado e influenciou diretamente nesta tese. A capacidade do movimento de formulação e pedagogia popular, de criação de sociabilidade e identidade, sua capilaridade e

mesmo sua capacidade produtiva indicam que o movimento social pode ter muito mais a ensinar sobre o poder e suas relações do que os atores tradicionais que inserem mais diretamente nas disputas de governo. A despeito de nossa era do “fim da história”, o movimento mantém vivo o imaginário e a projeção sobre outras formas de vida e organização social possíveis.

Agradeço ainda a todo o Coletivo Extensionista PLANTEAR e, em especial, a meu orientador, José Ricardo, por terem me apresentado e inserido na discussão e nas práticas do planejamento conflitual, que considero hoje como uma ferramenta de luta fundamental nos processos de disputa de poder pelo território. Agradeço ainda à Prof.<sup>a</sup> Daniele Pontes, também planteira, que coordenou os estudos e as análises com as quais pude contribuir na dimensão jurídica durante minha participação no grupo. Agradeço também ao Prof. Carlos Frederico Marés, que integrou e contribui para este trabalho como membro da banca de qualificação.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a meu companheiro Luiz, que me nutre em múltiplos sentidos, mas em especial no sentido literal, pelo cuidado e pelos carbonaras e lasanhas de ragu que alimentaram essa tese.

*Mas como imaginar um reequilíbrio sem mexer com a propriedade fundiária? E sem mexer com a especulação e a propriedade imobiliária que expulsam as classes populares para habitações cada vez mais distantes? De maneira mais geral, como imaginar essa revolução do espaço sem sua reapropriação social?*

*Daniel Bensaïd*



## RESUMO

O presente trabalho se insere nas discussões em torno do poder local e das possibilidades de agência política no contexto de financeirização e predomínio da racionalidade econômica sobre as relações sociais. A proposta da ação política a partir da escala local vem sendo construída especialmente em torno da estatalidade municipal e nos contextos urbanos, bem como os instrumentos jurídicos associados a este campo de discussões, como o exemplo dos orçamentos participativos e o estabelecimento da função social da propriedade urbana pelos planos diretores municipais. Partindo da crítica a esta perspectiva dominante sobre o poder local, no aspecto teórico e conceitual, o trabalho propõe uma nova abordagem, pela qual o poder local deve ser pensado não apenas a partir das cidades e dos municípios, mas a partir dos conflitos fundiários, sejam urbanos, rurais ou socioambientais, como práticas e estratégias coletivas de apropriação territorial movidas pelo princípio político do comum. A tese, em síntese, é de que os processos de ocupações de terras por movimentos sociais figuram como experiências de poder local, na medida em que reinstituem e ressignificam o território sob premissas disruptivas em relação ao instituto jurídico fundador da sociabilidade moderna - a propriedade privada, configurando uma práxis instituinte e ampliando o plexo de imaginário de outras formas de organização social e espacial possíveis. No aspecto empírico do trabalho, nos debruçamos sobre as experiências das comunidades urbanas Tiradentes, em Curitiba/PR, e Nova Esperança, em Campo Magro/PR, organizadas pelo Movimento Popular por Moradia - MPM; e as comunidades rurais Maria Rosa do Contestado, em Castro/PR, e a comunidade Agroflorestal José Lutzenberger, em Antonina/PR, organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST. A partir dos casos, como segunda camada da formulação da tese, analisamos as estratégias de reconhecimento e legitimação dessas comunidades no bojo de processos de conflitos fundiários coletivos judicializados e associamos a possibilidade de reconhecimento com a capacidade dos movimentos sociais de mobilização de atores e instituições de adaptar-se às diferentes conjunturas. Como constatação final, apontamos a articulação dos processos estruturais e do planejamento conflitual como ferramentas que fortalecem os aspectos organizacionais próprios e disruptivos das comunidades de base territorial.

Palavras-chave: Poder local; Conflitos Coletivos; Movimentos Sociais; Processos Estruturais; Planejamento Territorial Coletivo.

## ABSTRACT

The present work is part of the discussions surrounding local power and the possibilities of political agency in the context of financialization and the predominance of economic rationality over social relations. The proposal for political action from the local scale has been built especially around municipal statehood and in urban contexts, as well as the legal instruments and flags associated with this field of discussions, such as the example of participatory budgets and the establishment of social function of urban property by municipal master plans. Starting from the critique of this dominant perspective on local power, in the theoretical/conceptual aspect, the work proposes a new approach, through which local power must be thought of not only from the perspective of cities and municipalities, but based on land conflicts, as collective practices and strategies of territorial appropriation driven by the political principle of the common. The thesis, in summary, is that the processes of land occupation by social movements appear as experiences of local power, as they reinstitute and give new meaning to the territory under disruptive premises in relation to the founding legal institute of modern sociability – the private property - configuring an instituting praxis and expanding the imaginary plexus of other possible forms of social and spatial organization. In the empirical aspect of the work, we focused on the experiences of the urban communities Tiradentes, in Curitiba/PR, and Nova Esperança, in Campo Magro/PR, organized by the Popular Movement for Housing (Movimento Popular por Moradia - MPM); and the rural communities Maria Rosa do Contestado, in Castro/PR, and the Agroflorestral José Lutzenberger community, in Antonina/PR, organized by the Landless Workers Movement (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST). Based on the cases, we analyze the recognition and legitimization strategies of these communities within judicialized collective land conflict processes and observe the articulation of structural processes and conflict planning as tools that strengthen the organizational and disruptive aspects of territorial-based communities.

Keywords: Local Power; Collective Disputes; Social Movements; Structural Process; Community Planning.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - DELIMITAÇÃO DO IMÓVEL MASSA FALIDA DA EMPRESA STIRPES EMPREENDIMENTOS.....	88
FIGURA 2 - LOCALIZAÇÃO DA COMUNIDADE TIRADENTES NA CIDADE DE CURITIBA/PR.....	88
FIGURA 3 - COMUNIDADES TIRADENTES, 29 DE MARÇO E NOVA PRIMAVERA, EM 2015.....	89
FIGURA 4 - COMUNIDADES TIRADENTES, 29 DE MARÇO, NOVA PRIMAVERA E DONA CIDA, EM 2023.....	89
FIGURA 5 - COMPARATIVO REORDENAMENTO TERRITORIAL 2015.....	95
FIGURA 6 - COMPARATIVO REORDENAMENTO TERRITORIAL 2017.....	95
FIGURA 7 - COMPARATIVO REORDENAMENTO TERRITORIAL 2019.....	96
FIGURA 8 - COMPARATIVO REORDENAMENTO TERRITORIAL 2023.....	96
FIGURA 9 - TIRADENTES E ÁREA DE AMPLIAÇÃO DO ATERRO ESSENCIS....	98
FIGURA 10 - TOPOGRAFIA E MEMORIAL DESCRITIVO DA DIVISÃO DO ACORDO DE COMPRA DO IMÓVEL.....	104
FIGURA 11 - PERÍODO DE INSTALAÇÃO DAS FAMÍLIAS NA COMUNIDADE TIRADENTES.....	118
FIGURA 12 - DELIMITAÇÃO IMÓVEL OCUPADO PELA COMUNIDADE NOVA ESPERANÇA.....	122
FIGURA 13 - COMUNIDADE NOVA ESPERANÇA EM RELAÇÃO AO CENTRO DE CAMPO MAGRO E À FRONTEIRA COM CURITIBA.....	122
FIGURA 14 - COMUNIDADE NOVA ESPERANÇA EM RELAÇÃO AO CENTRO DE CASTRO.....	142
FIGURA 15 - FAZENDA CAPÃO DO CIPÓ (EM LARANJA) E ÁREA APROXIMADA OCUPADA PELA COMUNIDADE MARIA ROSA DO CONTESTADO (EM AZUL).....	143
FIGURA 16 - LOCALIZAÇÃO DA COMUNIDADE JOSÉ LUTZENBERGER EM RELAÇÃO AO CENTRO DE ANTONINA.....	168
FIGURA 17 - RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DA FAZENDA SÃO RAFAEL.....	169

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

ADPF - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU - Advocacia Geral da União

AMEP - Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná

APA - Área de Proteção Ambiental

APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

CAD-Pro - Cadastro de Produtores Rurais

CCA - Cooperativa Central da Reforma Agrária do Paraná

CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania

CEPPUR - Centro de Estudos em Planejamento e Políticas Urbanas

CIC - Cidade Industrial de Curitiba

CMP - Central dos Movimentos Populares

CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

COHAPAR - Companhia de Habitação do Paraná

COMEC - Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba

CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COHAB-CT - Companhia de Habitação de Curitiba

CONAQ - Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas

Confran - Cooperativa dos Trabalhadores Rurais da Reforma Agrária Maria Rosa do  
Contestado

COORTERRA - Coordenadoria Especial de Mediação dos Conflitos da Terra

CPC – Código de Processo Civil

CSVM - Cátedra Sérgio Vieira de Mello

CTP - Centro de Treinamento para Pecuaristas

ENCONTTRA - Coletivo de Estudos sobre Conflitos pelo Território e pela Terra

FAS - Fundação de Ação Social de Curitiba

FGV – Fundação Getúlio Vargas

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana

FUNDEPAR - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional

IAP - Instituto Ambiental do Paraná  
IAT - Instituto Água e Terra  
IDP – Instituto Democracia Popular  
IESOL - Incubadora de Empreendimentos Solidários  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IFPR - Instituto Federal do Paraná  
ISA - Instituto Socioambiental  
ITCMD - Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações  
LAHURB - Laboratório de Habitação e Urbanismo  
LAMA - Laboratório de Mecanização Agrícola  
MAJUP - Movimento de Assessoria Jurídica Universitária Popular  
MCMV - Programa Minha Casa, Minha Vida  
MLB - Movimento de Luta nos Bairros e Favelas  
MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia  
MPM - Movimento Popular por Moradia  
MOVE - Movimentos Migratórios e Psicologia  
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra  
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto  
Nera - Núcleo de Estudos da Reforma Agrária  
NUFURB - Núcleo Itinerante das Questões Fundiárias e Urbanísticas  
OCPA - Organizações Coletivistas de Produção Associada  
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos  
PCdoB - Partido Comunista do Brasil  
PDT - Partido Democrático Trabalhista  
PJHU - Promotoria de Habitação e Urbanismo de Curitiba  
PL - Projeto de Lei  
PLANTEAR - Coletivo Extensionista Planejamento Territorial e Assessoria Popular  
PMUB - Programa Política Migratória e Universidade Brasileira  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural  
Pronaf - Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PSD - Partido Social Democrático

PSL - Partido Social Liberal  
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade  
PT - Partido dos Trabalhadores  
PV – Partido Verde  
RENAP - Rede Nacional de Advogados Populares  
ReSA – Rede Sementes da Agroecologia  
Senge/PR - Sindicato dos Engenheiros do Paraná  
SESP/PR - Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná  
SPU - Secretaria do Patrimônio da União  
STF - Superior Tribunal Federal  
TJ-PR – Tribunal de Justiça do Paraná  
TTC - Termo Territorial Coletivo  
UEPG – Universidade Estadual de Ponta Grossa  
UFPR – Universidade Federal do Paraná  
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UNMP - União Nacional por Moradia Popular  
UTFPR - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>A GLOBALIZAÇÃO E O LUGAR DA DEMOCRACIA: ABORDAGENS SOBRE O PODER LOCAL.....</b>	<b>22</b>
2.1	A ABORDAGEM LIBERAL: DESCENTRALIZAÇÃO E COMPETIÇÃO ENTRE AS CIDADES.....	29
2.2	A ABORDAGEM “SOLIDÁRIA”: AUTOGESTÃO E ECONOMIA ALTERNATIVA.....	34
2.3	PARTICULARIDADES BRASILEIRAS: DO CORONELISMO AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	36
2.4	A POLÍTICA DAS ESCALAS: A PERSPECTIVA DO PODER LOCAL COMO PRÁTICAS E ESTRATÉGIAS.....	40
2.5	CONCLUSÃO PARCIAL.....	42
<b>3</b>	<b>UMA NOVA PERSPECTIVA PARA O PODER LOCAL: CONFLITO E PRODUÇÃO DO COMUM NAS OCUPAÇÕES DE TERRAS.....</b>	<b>44</b>
3.1	ESTADO, PODER E ESTRATÉGIAS NA PERSPECTIVA RELACIONAL.....	47
3.2	DEMOCRACIA, DISSENSO E CONFLITO .....	53
3.3	O TERRITÓRIO COMO ARENA E OBJETO DE DISPUTA DO PODER LOCAL.....	59
3.4	A PRÁXIS DO COMUM CONTRA A JURISDIÇÃO PATRIMONIAL.....	62
3.5	OCUPAÇÕES DE TERRAS: APROPRIAÇÃO COMUM E CONSTITUIÇÃO DOS SUJEITOS.....	71
3.6	CONCLUSÃO PARCIAL.....	75
<b>4</b>	<b>A DISPUTA ENTRE PERMANÊNCIA E DESPOSSessão: O PODER LOCAL NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS.....</b>	<b>77</b>
4.1	APONTAMENTOS METODOLÓGICOS.....	77
4.1.1	A perspectiva da assessoria jurídica popular.....	78

4.1.2	A abordagem estratégico-relacional.....	82
4.1.3	Roteiro analítico dos casos.....	85
4.2	ANÁLISE DE CASOS.....	87
4.2.1	A comunidade Tiradentes em Curitiba/PR.....	87
4.2.1.1	A organização da comunidade.....	90
4.2.1.2	Os processos e as partes do conflito.....	98
4.2.1.3	Estratégias, narrativas e a interação dos atores no processo.....	101
4.2.2	Ocupação Urbana Nova Esperança, Campo Magro/PR.....	120
4.2.2.1	A organização da comunidade.....	123
4.2.2.2	O processo e as partes do conflito.....	127
4.2.2.3	Estratégias e disputa de narrativas.....	134
4.2.3	Acampamento Maria Rosa do Contestado, Castro/PR.....	141
4.2.3.1	Organização da comunidade.....	144
4.2.3.2	Processo e as partes no conflito.....	148
4.2.3.3	Estratégias e disputa de narrativas.....	159
4.2.4	Comunidade Agroflorestal José Lutzenberger, Antonina/PR.....	167
4.2.4.1	A organização da comunidade.....	168
4.2.4.2	O processo e as partes do conflito.....	171
4.2.4.3	Estratégias, narrativas e a interação dos atores no processo.....	182
4.3	CONCLUSÃO PARCIAL.....	187
<b>5</b>	<b>ESTRATÉGIAS E AGENDAS JURÍDICAS INSURGENTES PARA O PODER LOCAL.....</b>	<b>196</b>
5.1	ENCONTRO COM OS RÉUS INCERTOS E DESCONHECIDOS: O JUDICIÁRIO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS.....	196
5.1.1	O paradigma das ações possessórias.....	197
5.1.2	O judiciário no centro da cena.....	205
5.1.3	Processos estruturais e reconhecimento dos movimentos sociais populares.....	218
5.2	PLANEJAMENTO CONFLITUAL: DISPUTA DO ARGUMENTO TÉCNICO E REINSTITUIÇÃO DO TERRITÓRIO.....	222
5.2.1	Autoridade técnica nos conflitos judicializados.....	225



5.2.2	Reconhecimento e deformação: da regularização fundiária à superação do paradigma do lote.....	228
5.3	CONCLUSÃO PARCIAL.....	232
6	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>234</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>241</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A proposta da pesquisa que ensejou esta tese surgiu em 2018, postulando questões sobre a gestão de terras públicas em Curitiba e sobre a capacidade dos governos municipais de deterem efetivo controle fundiário de seus territórios face às dinâmicas de produção e reprodução social capitalista no contexto da financeirização e globalização. As perguntas de fundo referentes à tal capacidade do Estado em sua expressão municipal culminaram posteriormente na ideia de poder local como uma questão conceitual.

A noção de poder local não tem um sentido unidimensional e conta com abordagens diversas. Ela surge como resposta ou solução ao contexto de intangibilidade das decisões macropolíticas com a globalização e a financeirização da economia. Pela perspectiva majoritária dos que veiculam a ideia do poder local, a *escala local* figuraria como a instância do cotidiano das pessoas, que seria a mediação básica para a possibilidade da vivência democrática. Ainda, do ponto de vista dos governos, a instância municipal, justamente por sua proximidade do cotidiano, teria maior conhecimento a respeito dos problemas locais e seria mais permeável à participação popular (em comparação à escala nacional e global).

Portanto, a ideia de poder local evoca: 1) a possibilidade do exercício da democracia no cotidiano; 2) a contraposição às instâncias centralizadas do poder pelos agentes da globalização. Subjacente à proposta de pesquisa, havia então uma inquietação motivadora, que era a possibilidade do agir político ante a financeirização e o autoritarismo dos mercados, dentro do debate do poder local. Tratava-se, então, de uma motivação democrática.

Inicialmente, em uma abordagem mais institucionalista, buscava-se pensar nos instrumentos de gestão e controle fundiário municipais, que pudessem fazer frente aos processos de especulação e de construção das cidades de forma subjugada ao capital. Portanto, a pesquisa partiu da associação do poder local com os municípios e com as cidades, ambas associações posteriormente revistas.

Tinha-se então a compreensão do Estado como última fronteira do capital. Pensava-se o Estado como um espaço de possível resistência à totalização da vida social pelo capitalismo, pela generalização do fetiche da mercadoria nas relações sociais e nos *ethos* dos modos de vida.

Mesmo compreendendo o Estado como espaço de contradição, sem um direcionamento finalístico ontológico, pensava-se no Estado como o espaço mais importante a ser analisado como objeto de pesquisa, por sua suposta capacidade de fazer frente ao poder econômico.

Essas eram, de certo modo, nossas premissas na compreensão do mundo. Compreensão esta que implicou diretamente em nossas perguntas e perspectivas teóricas. Assim, partindo da motivação e das premissas expostas, toda a problematização inicial sobre as dinâmicas da produção das cidades e as soluções dos instrumentos de política urbana partiam da centralidade do Estado.

Mirando retrospectivamente nosso contexto geográfico e histórico, que constitui a própria trajetória de pesquisa, percebe-se que a compreensão da centralidade do Estado ressoava as longas décadas de consenso em torno do valor democrático e dos sistemas representativos, e no âmbito nacional, os últimos 15 anos (antes de 2018) em que houve um governo, que embora não tenha sido disruptivo, procedeu a enfrentamentos pontuais e parciais ao capital.

Como dito, a pesquisa que originou esta tese foi proposta em 2018 e o doutorado teve início em 2019. Vínhamos já há uma década de agravamento da crise do valor democrático no mundo, mas desde 2018, em que, no Brasil, sofremos os 50 anos em 5 pelo avesso, a fragilidade da democracia como sistema de governo e como valor político foi escancarada. E muito do que foi construído em termos de avanços institucionais no bojo do próprio Estado ruiu com bastante facilidade ante à direção de um governo antidemocrático e retrógrado, cujos efeitos somaram-se a uma pandemia. Um exemplo significativo dessa fragilidade foi a desorganização e desconstrução dos mecanismos institucionais de participação social, como os Conselhos de políticas públicas de diferentes instâncias, que foram fruto das discussões e lutas de movimentos sociais no processo de democratização brasileira após o regime militar.

Quanto aos processos e “momentos” participativos, muitos atores sociais nas cidades e mesmo movimentos sociais populares pautavam e ainda pautam suas lutas a partir das agendas institucionais do Estado e experimentaram um vácuo de espaços durante o governo Bolsonaro. No que diz respeito aos programas sociais, tomemos como exemplo o Minha Casa, Minha Vida, programa habitacional do governo que direcionou em grande medida as estratégias e formas de luta de movimentos sociais urbanos, voltados, então, à produção habitacional, em alguns casos renunciando aos processos de enfrentamento por meio da ocupação de terras.

Na contramão dessa “perda de lugar” da atuação política estruturada a partir de espaços institucionais, as lutas territoriais comunitárias despontaram como espaço de esperança e de potência política. Nesse sentido, o período de desenvolvimento do doutorado coincidiu com tamanha dramaticidade do momento histórico, e houve uma mudança de compreensão estrutural na percepção de mundo da pesquisadora, implicando em mudanças e no redirecionamento teórico e das perguntas da tese. A despeito disso, a motivação relativa à possibilidade mesma da democracia, seguiu como uma constante.

No processo de desconstrução, o Estado perdeu centralidade como espaço prioritário da reflexão, ao mesmo enquanto governo e seus instrumentos e “boas práticas” de gestão. Assim, o escopo inicialmente trilhado resultou de uma premissa que posteriormente reconsiderarei: de que a instância do poder local consistiria nos municípios, e, portanto, nos governos municipais. O Estado, no caso, figura como campo de lutas e disputas de múltiplos interesses e diferentes sujeitos. Nesta perspectiva, deixou-se de pensar as possibilidades do poder local desde o Estado para se pensar a partir das lutas sociais. Para esse deslocamento contribuiu também a reflexão a partir da atuação na assessoria jurídica popular nos últimos oito anos e, em especial, o acompanhamento da situação de comunidade nas periferias de Curitiba e Região Metropolitana ao longo do período da pandemia. Na contramão da desorganização estatal e da ausência do poder público que foi concomitante ao crescimento da insegurança alimentar, viu-se emergir experiências de organização local pautadas sobre a solidariedade e mesmo intervenções mais estruturadas com grande impacto social. Exemplo disso foi o caso do Projeto Marmitas da Terra do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, que reorganizou diversos acampamentos e assentamentos para implantação de áreas de plantio e colheita de coletivos e doações individuais de produtores acampados ou assentados, visando à doações de alimentos nas periferias e a distribuição de marmitas, preparadas sob a coordenação do movimento, junto a um grande volume de voluntários.

Durante os últimos quatro anos, a potência do território e da organização comunitária de base territorial emergiram, desde a perspectiva da pesquisa, como contraponto à fragilidade dos aparatos institucionais voltados aos direitos sociais e à participação popular. Pensando sobre a dimensão da pretensão da efetividade da vivência democrática que compõe o discurso do poder local, as práticas de organização comunitária sobre o território passaram a figurar como um sentido mais

amplo de democracia considerando as possibilidades de autodeterminação, controle e gestão sobre o território e de comprometimento recíproco entre os envolvidos.

Movida pela pesquisa teórica e pelo peso da geografia, foi feito um deslocamento fundamental, do Estado para as lutas sociais e do Município para o território. Nesse caminho, passou-se a refletir sobre o poder local a partir do conflito, como práticas e estratégias coletivas de apropriação territorial, movidas pelo princípio político do comum. A partir de tal deslocamento propomos como tese que os processos de ocupações de terras por movimentos sociais figuram como experiências de poder local, na medida em que operam a reinstituição e ressignificação do território sob premissas disruptivas em relação ao instituto jurídico fundador de nossa sociabilidade - a propriedade privada. Essas experiências apresentam a potência de uma força instituinte política e tensionam o direito e a forma hegemônica de organização espacial, fortalecendo assim o imaginário social de outras relações sociais possíveis.

Por meio das ocupações de terras pelos movimentos populares urbanos e rurais tem-se a instauração de um dissenso em torno da forma dominante de produção do espaço e podemos vislumbrar formas insurgentes de organização social que reconfiguram as relações de poder.

Partindo de tal proposição, tem-se os processos de luta e disputas territoriais como foco para o qual devemos mirar a fim de compreender as estratégias e dinâmicas de reconhecimento para construir novas agendas e ferramentas insurgentes para o poder local. Nessa perspectiva, adentramos no estudo de casos de conflitos fundiários coletivos ensejados por ocupações de terras por movimentos sociais, cujas comunidades são consideradas como experiências de poder local.

Tem-se que o poder, enquanto relação social, pode ser considerado de forma sintética, como a capacidade de um sujeito de lograr seus objetivos ou de fazer com que prepondere seu interesse. Nos casos estudados, a luta é estabelecida entre permanência/reconhecimento no território e por outro lado, a despossessão. Nesse sentido, a análise dos casos se dá a fim de identificar as práticas e estratégias dessas comunidades que viabilizaram ou tem viabilizado sua permanência no território e, assim, tem ensejado reconfigurações das próprias relações de poder sobre esses territórios. Pela análise buscamos compreender como as práticas e estratégias dessas comunidades mudam ou confrontam a institucionalidade estatal, e como essa mesma institucionalidade limita ou interfere nas estratégias e formas de reconhecimento

dessas comunidades dentro do conflito judicializado. A partir desta análise, buscamos traçar contribuições ao que chamamos de uma agenda jurídica insurgente para o poder local, considerado desde a perspectiva do território e não dos municípios.

Pela análise dos casos apontamos a complexidade e os múltiplos fatores envoltos na disputa pelo poder e posse sobre os territórios, focalizando sobre a interação das comunidades com o Estado a partir do recorte do conflito judicializado. Dessa interação associamos a possibilidade de reconhecimento com a capacidade dos movimentos sociais de mobilização de atores e instituições e de adaptar-se às diferentes conjunturas. Como constatação final da análise de casos e como segunda camada da tese apresentada, abordamos a metodologia dos processos estruturais no judiciário com agenda a ser apropriada pelos movimentos populares como possível forma de fortalecimento da representação coletiva, e o planejamento conflitual, como ferramenta de fortalecimento da organização comunitária e de formas insurgentes de produção do espaço.

Os casos analisados são conflitos fundiários coletivos, urbanos e rurais, em que se verificam práticas comunitárias de apropriação e organização do território. Trata-se de comunidades urbanas e rurais acompanhadas desde a assessoria jurídica popular e partir da integração ao Coletivo Extensionista Planejamento Territorial e Assessoria Popular - PLANTEAR, integrado por diferentes projetos vinculados à Universidade Federal do Paraná, que tem contribuído no assessoramento técnico em planejamento territorial, ao qual passei a integrar de 2021 a 2022, a partir do Centro de Estudos em Planejamento e Políticas Urbanas – CEPPUR. Trata-se das comunidades urbanas organizadas pelo Movimento Popular por Moradia - MPM: Tiradentes, localizada em Curitiba/PR, e Nova Esperança, localizada em Campo Magro/PR; e das comunidades organizadas pelo MST, Maria Rosa do Contestado, em Castro/PR, e a comunidade Agroflorestral José Lutzenberger, em Antonina/PR.

Quanto à organização do trabalho, este subdivide-se em quatro capítulos: o primeiro de introdução da problemática do poder local e da reflexão do agir políticos desde a perspectiva das escalas (local, nacional, global); a conceituação teórica da proposta apresentada da leitura do poder local a partir dos processos de ocupações de terras é encontrada no segundo capítulo; o terceiro capítulo comporta a análise de casos; o quarto e último capítulo tem caráter conclusivo e apresenta contribuições para uma agenda insurgente do poder local, considerado a partir do conflito e do território.

## 2 A GLOBALIZAÇÃO E O LUGAR DA DEMOCRACIA: ABORDAGENS SOBRE O PODER LOCAL

*O poder, o capital entraram em um grau de acúmulo que não há mais separação entre gestão política e financeira do mundo. Houve um tempo em que existiam governos e revoluções. Na América Latina, houve muitas; o México nos séculos XIX e XX foi um verdadeiro laboratório delas. Hoje essa cultura de revoluções, de povos que se movem e derrubam governos, criam outras formas de governança, não tem mais sentido. Nem na América Latina, nem na África, nem em continente nenhum. Isso porque os governos deixaram de existir, somos governados por grandes corporações. Quem vai fazer a revolução contra corporações?*

Ailton Krenak, em *A Vida Não é Útil*

Na passagem em epígrafe, Krenak sintetiza a crise atual da democracia e do exercício do poder pelos povos. Se tivemos como um marco paradigmático do pensamento político resultante do longo século XX o texto de 1989 de Francis Fukuyama, *O fim da História*, hoje nos parece que assistimos ao fim do fim da história, com uma aparente e crescente cisão entre capitalismo e democracia.

Em seu ensaio, Fukuyama afirmou que com a derrocada do fascismo e a queda da URSS e do muro de Berlim, o liberalismo passara a figurar como a ideia-força para organização política e econômica das sociedades. Basicamente, o texto defende que no cenário da disputa macropolítica e das grandes narrativas, entre liberalismo, fascismo e comunismo, foi triunfante o primeiro, afirmando-se a democracia liberal ocidental conjugada com a economia de mercado como a forma ótima e última de organização das sociedades (Fukuyama, 1992).

Se tal cenário parecia cristalizado há 30 anos, hoje já se popularizou a leitura referente a uma “recessão democrática”, cunhada por Larry Diamond e amplamente veiculada a partir do best-seller *Como as democracias morrem* de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt. A ideia de recessão deu-se inicialmente pela constatação de uma desaceleração ou decréscimo na transformação de regimes autoritários em democráticos. A questão foi especialmente acendida com a onda de manifestações conhecida como Primavera Árabe, no Oriente Médio e no norte da África em 2010, e seu resultado frustrado. Ao que pareceu inicialmente um respiro de novos ares por reclamos democráticos resultou em verdade em uma ascensão conservadora distante do pensamento político e filosófico liberal (Levitsky; Ziblatt, 2018).

Esse fato se confirma pela primeira fratura exposta na estabilidade das democracias consolidadas pela emergência do dito “populismo de direita” ou novo

radicalismo de direita, destacando-se em especial Donald Trump e seus invasores do Congresso Nacional, que emergiram na, em tese, mais pujante democracia do planeta. Como diz a letra da canção Anjos Tronchos de Caetano Veloso, lançada em 2021, que parece captar o espírito do tempo: “*Primavera árabe - e logo horror / Querer que o mundo acabe-se / sombras do amor / Palhaços líderes brotaram macabros / No império e nos seus vastos quintais / Ao que reveem impérios já milenares / Munidos de controles totais*”.

Retomando Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, em sua formulação geral, assistiríamos hoje a uma mudança qualitativa das ameaças à democracia. Se ao longo do século XX tivemos golpes armados ao Estado como principal forma de ruptura dos governos democráticos, hoje caminharíamos para um cenário de ameaças internas, na medida em que a ruptura partiria dos próprios governos eleitos. O livro é assertivo nesse aspecto da formulação, mas uma vez que parte da premissa institucionalista e situa as causas das ameaças democráticas dentro do próprio sistema político institucional, não oferece uma explicação sociológica para o avanço do desgaste da democracia como sistema e como valor político. Nesse sentido, Adorno, em seu ensaio *Aspectos do novo radicalismo de direita*, indica que as condições sociais de reaparecimento de movimentos de direita radical antidemocráticos e fascistas seriam a ameaça constante da perda de posição na produção e de desclassificação na esfera social e por outro lado, a percepção da impotência política. Em suas palavras, “poderíamos caracterizar os movimentos fascistas como as feridas, as cicatrizes de uma democracia que até hoje ainda não faz justiça a seu próprio conceito” (Adorno, 2020, p. 51).

Em *O Enigma do Capital*, David Harvey indica que estaríamos vivendo, desde a crise financeira de 2008, uma acentuação da crise de legitimação do capitalismo, traduzida por uma crise da democracia (Harvey, 2011). O processo de financeirização intensifica o risco constante de “desclassificação” indicado por Adorno e a globalização gerou inúmeros processos de perdas de lugares, com os deslocamentos de capital a partir de vantagens geográficas e regulamentares. Há, portanto, uma conexão do avanço da financeirização e a crise da democracia. Na definição de François Chesnais sobre globalização:

A expressão “mundialização do capital” é a que corresponde mais precisamente à substância do termo inglês globalisation. Tratando-se da produção e da comercialização, o termo globalisation traduz a capacidade



estratégica do grande grupo de adotar uma abordagem e uma conduta “global”, atuando simultaneamente nos mercados com demanda solvável, nas fontes de aprovisionamento e na localização da produção industrial. Na esfera financeira, vale a mesma coisa para as operações de investimentos financeiros, a composição de suas carteiras de ativos (divisas, obrigações, ações, derivativos) e as arbitragens que eles operam entre diferentes instrumentos financeiros, compartimentos de mercado e países onde eles se colocam (Chesnais, 2005, p. 45).

O trecho expõe a relação complexa da globalização, que ao mesmo tempo que indica um salto de mobilidade do capital e de descentralização (ou totalização) pela capilaridade das finanças, trata-se, em essência, de um processo de concentração e de centralização, na medida em que o conteúdo efetivo da integração global resulta “das decisões tomadas e das operações efetuadas pelos gestores das carteiras mais importantes e mais internacionalizadas” (Chesnais, 2005, p. 45). A emergência desse espaço financeiro mundial seria notadamente marcada então, por uma carência de instâncias de supervisão e de controle.

Nesse sentido, a financeirização e a crise da democracia devem ser compreendidas também pelas transformações no Estado a partir da globalização. A financeirização e desregulação que seguem a pleno vapor desde a década de 1970 tem como uma de suas condições a desestruturação progressiva do Estado e do papel que ele desempenhou em sua faceta social-democrata de controlar excedentes e distribuí-los na forma de políticas sociais de seguridade e serviços públicos. Em sua relação com o Estado, a financeirização dá-se pela desregulação e pela espoliação dos fundos e bens públicos. Retomando Chesnais:

O capital portador de juros (também designado “capital financeiro” ou simplesmente “finança”) não foi levado ao lugar que hoje ocupa por um movimento próprio. Antes que ele desempenhasse um papel econômico e social de primeiro plano, foi necessário que os Estados mais poderosos decidissem liberar o movimento dos capitais e desregulamentar e desbloquear os seus sistemas financeiros. Foi igualmente preciso que recorressem a políticas que favorecessem e facilitassem a centralização dos fundos líquidos não reinvestidos das empresas e das poupanças das famílias. [...] A progressão da acumulação financeira foi estreitamente ligada à liberação dos movimentos dos capitais e à interconexão internacional dos mercados dos ativos financeiros – obrigações públicas e privadas, ações e produtos derivados (Chesnais, 2005, p. 35-36).

Dito de outro modo, ainda que financeirização e sua contraface discursiva política (o neoliberalismo) tenham como pilar o recuo do Estado, esse recuo se dá exclusivamente no campo das políticas sociais e na desregulamentação das relações

de trabalho, visto que a abertura dos mercados e a titularização das dívidas públicas se deram por ação deliberada do próprio Estado.

Ainda que não se parta de uma perspectiva que considera o Estado como mero aparato de dominação, mas sim como expressão das relações de classe, sob a égide da financeirização, o Estado tem atuado cada vez mais como garante das finanças, mesmo a despeito das vontades de alguns governos como bem exemplifica todo o debate de reestruturações de dívidas e agendas impostas por agências como o Fundo Monetário Internacional - FMI; ou ainda, casos mais expressamente declarados de impossibilidade de consecução do programa político, como o caso da Grécia com Alexis Tsipras em 2015. Isso é, o elemento volitivo da política parece cada vez menor ante o poder dos credores (*bondholders*), o que tem sido apontado como uma das razões da crescente erosão do ideário democrático. Chesnais aponta ainda no que diz respeito aos Estados, a importância dos mecanismos de subordinação pela dívida pública, “as expressões “ditadura dos credores” e “tirania dos mercados” foram propostas para designar certas relações características da finança de mercado” (Chenais, 2005, p. 39). Nesse sentido:

Nos anos 80, a dívida pública permitiu a expansão dos mercados financeiros ou a sua ressurreição em outros países, como no caso da França. Ela é o pilar do poder das instituições que centralizam o capital portador de juros. Em seguida a dívida pública gera pressões fiscais fortes sobre as rendas menores e com menor mobilidade, austeridade orçamentária e paralisa das despesas públicas. No curso dos últimos dez anos, foi ela que facilitou a implantação das políticas de privatização nos países chamados “em desenvolvimento”. Os recursos financeiros centralizados pela dívida ficam sempre amplamente cativos dos mercados financeiros (Chesnais, 2005, p. 42).

Conforme salienta o autor, todos os Estados, mesmo os hegemônicos, ingressaram no sistema de titularização da dívida pública (transformação da dívida em títulos negociáveis no mercado), mas os países ditos subdesenvolvidos experimentaríamos impactos de autonomia mais profundos, em razão de sua posição de subordinação no quadro internacional. Ainda sobre essa questão, mas desde o ponto de vista do discurso de legitimação dos governos, Henri Acserad aponta:

As novas regulações do mercado mundial têm também contribuído para redefinir as instituições sociopolíticas em direções que lhes são pertinentes. Por um lado, os processos de reconstrução dos Estados nacionais, mesmo aqueles auto descritos como situando-se além do nacional-desenvolvimentismo e do neoliberalismo, vêm cada vez mais sobrepondo aos

espaços decisórios das nações instâncias reguladas pelas forças hegemônicas dos países emissores de moeda forte. Por outro lado, observa-se uma inversão dos modos de legitimação dos Estados: enquanto no Estado desenvolvimentista, a legitimidade provinha do aumento do gasto público e da inflação orçamentária, as políticas governamentais buscam hoje legitimar-se pela redução das despesas e por seu sucesso na destruição de um modo de redistribuição que havia fundado substancialmente a “sociabilidade desenvolvimentista” (Acsehrad, 2002, p. 35).

Essa mudança de discurso de legitimação tem como essência o propósito de promover a separação entre mercado e o processo decisório político, como se houvesse fórmulas ou receitas de gestão universais e indiscutíveis para se lograr o desenvolvimento. Tais transformações certamente têm impactos sobre a percepção sobre o Estado e sobre a democracia. Basicamente, se o Estado a nada serve (como se vem pregando desde a década de 1970 com o pensamento neoliberal) e nada nos provê, qual seria o sentido de eleger representantes para um espaço que não tem poder efetivo de operar mudanças?

Nessa esteira, a globalização compreendida a partir do processo de financeirização e de mundialização do capital, inseriu na agenda de discussões políticas a questão da ação e da cidadania do ponto de vista da escala. Na perspectiva de Henri Acsehrad, trata-se de “um entrelaçamento de discursos e práticas que têm o espaço como referência, configurando o que pode ser chamado de política das escalas” (Acsehrad, 2002, p. 33).

Considerando a escala nacional, local e a nova escala global, a pergunta de fundo da discussão diz respeito à efetividade e à eficácia do agir político, notadamente frente à suposta crise dos Estados nacionais. Com a crise da instância ou da escala clássica nacional, formulações emergem nas linhas *globalistas* e *localistas*. Na definição proposta por Carlos Vainer, na perspectiva globalista, a esfera global se constitui como arena prioritária da ação política. Conforme o autor:

Seja através de um internacionalismo renovado no qual se reconhecem certas heranças da velha tradição comunista, e mesmo anarquista, seja através da afirmação uma nova cidadania que se estaria construindo na luta pela democratização das agências globais, a proposta de cidadania global parece sintetizar um claro projeto político-ideológico (Vainer, 2002, p. 16).

Na perspectiva de Octavio Ianni, um dos porta-vozes mais proeminentes no Brasil da perspectiva globalista, uma vez que o status global foi conferido ao capital financeiro e às grandes corporações, gera-se uma defasagem da instância nacional

sobre a qual foi construída a ideia de cidadania, o que só seria resolvido se conferirmos ao indivíduo uma *cidadania global* (Ianni, 1997).

Do outro lado, os localistas operariam a partir do regionalismo e das identidades locais: “engajar as cidades e os lugares na competição global, eis as diretrizes ou palavras de ordem escalares – político-escalares – lançadas por esta corrente” (Vainer, 2002, p. 16). Essa resposta local ao processo de globalização deve-se à percepção de que o agir político para a maioria das pessoas é mediado pelo local, na medida em que essa é a esfera do cotidiano. Conforme Vainer:

No âmbito dos mecanismos de regulação, o processo de abertura de mercado e de privatização permitiu a entrada no país de operadores privados sem identidade locacional visível – “empresas do mundo” que centralizam o capital e ramificam seus interesses através de “supermercados de serviços” que se autonomizam em relação à lógica dos interesses públicos. Mas mesmo estando o espaço de lugares sobreposto por um espaço de fluxos, as políticas regionais são afirmadas como possíveis e necessárias, sob a condição de haver vontade política de enquadrar as redes globais em mecanismos que assegurem a democratização das decisões de investimento (Vainer, 2002, p. 8).

A discussão sobre poder local emerge então como uma pretensa solução ou possibilidade para o exercício da democracia real e como escala decisória tangível, capaz de contrapor-se ou ao menos compensar a centralização nos governos nacionais e nas grandes corporações internacionais.

Nos anos 90, os processos associados à globalização e os ajustes econômicos realizados em quase todos os países por injunções de organismos multilaterais e, ainda, um elo racional do que deve ser “desenvolvimento”, destacaram a importância do subnacional e local ante o nacional e o transnacional. A promoção do desenvolvimento local via planejamento localizado em fatias de territórios ou por meio de esforços localizados é uma “onda prescritivista” que chega tanto às praias da “guerra dos lugares”, na expressão de Milton Santos, quanto aos que comungam os princípios do dom e da solidariedade (Fischer, 2002, p. 12).

Como aponta a professora Tânia Fischer ao falar da capilaridade e diversidade de atores que foram influenciados pela ideia, o debate sobre o poder local e as possibilidades de agir pelas escalas, permanece no ar e no léxico político contemporâneo e frequentemente é retomado, ainda muitas vezes sem precisão. Destaca-se em especial o fato de a ideia de poder local ter surgido dentro da formulação da ação, como categoria política mobilizadora e não propriamente como

um conceito teórico ou explicativo. Assim, há especial interesse em discutir o termo em uma perspectiva teórica.

No debate circulante, ou do ponto de vista do discurso, o poder local remete a uma ampla gama de ideias, não necessariamente compatíveis. Por exemplo: inovação e conservação, competição e solidariedade. De forma que o poder local pode ser evocado tanto como espaço de resistência contra-hegemônica, como espaço de assimilação da competitividade global. Assim, é ampla a diversidade de experiências que se relacionam a ideia de poder local, desde políticas públicas de inovação até iniciativas de economia solidária. Conforme aponta Tânia Fischer:

Revalorizado, fetichizado e, principalmente, fragmentado e reconfigurado, o poder local é visto de múltiplas formas e é sujeito de agendas de pesquisas ancoradas em correntes de pensamento que exploram tanto o movimento e tensões quanto a procura por modelos que prometem estabilidade e melhor gestão (Fischer, 2002, p. 13).

Na perspectiva da professora, destacam-se duas abordagens sobre o poder local: a da competitividade e a da solidariedade.

Confrontadas as vertentes da competitividade e da solidariedade, há diferenças óbvias e superposições também óbvias entre o que se pode chamar de perspectivas de ação. Em qualquer dos dois sentidos, pressupõe-se a existência de organizações complexas – interorganizações – e estratégias processuais. As diferenças encontram-se no papel e no peso dos atores envolvidos nas formas de gestão e nos valores de fundo que orientam as duas perspectivas. Mesmo percebendo-se essas diferenças, não é trivial distinguir tais processos nas práticas sociais, correndo-se o risco de um maniqueísmo reductor. Nos argumentos de uns e outros, são comuns os ideais utópicos de construção social de um futuro melhor (Fischer, 2002, p. 13).

Já na perspectiva de Carlos Vainer, o debate sobre poder local poderia ser dividido em dois campos: um centrado sobre as cidades e municípios, dominado pela matriz liberal, e outro, minoritário, de matriz anti-estatista (autogestionária). Embora trate-se de uma categorização dual interessante, optamos por uma revisão que toma como pressuposto as abordagens dominantes do uso corrente (político) da ideia de poder local, que o situa nos municípios, ainda que com clivagens diferentes.

No cenário internacional a discussão aparece especialmente ligada à ideia de descentralização do poder e desenvolveu-se principalmente em torno de agendas de políticas públicas municipais inovadoras. No Brasil, o debate do poder local destacou-se com edição da Constituição de 1988, atrelado ao municipalismo e culminou, como

expressão política, em experiências de governos municipais especialmente reconhecidas pela formulação dos orçamentos participativos.

De todo modo, importa notar que, independentemente da perspectiva, a ideia do poder local tem sido um mote mobilizador desde os anos 1980. Com vistas a expor as dimensões estratégicas e estruturais do poder local, identificando suas principais críticas, neste capítulo passaremos pelas principais abordagens sobre o poder local, com ênfase no contexto brasileiro, e discutiremos as limitações e pertinências das distintas abordagens.

## 2.1 A ABORDAGEM LIBERAL: DESCENTRALIZAÇÃO E COMPETIÇÃO ENTRE AS CIDADES

No cenário internacional, cujos porta-vozes principais são as agências multilaterais, a perspectiva dominante sobre o poder local não nasce propriamente em oposição ao cenário da globalização e financeirização, mas de certo modo coadunado (ainda que não declaradamente) a ele. O processo de financeirização na economia tem seu paralelo discursivo no neoliberalismo, que se opunha diretamente ao formato do Welfare State. Nesse sentido, a abordagem liberal sobre o poder local o indica muitas vezes como uma solução democratizante em relação à centralização do poder estatal e aos governos nacionais intervencionistas, e não necessariamente em oposição às finanças. Nesse sentido se indica no trabalho de Hellmut Wollman, ao abordar em perspectiva histórica a emergência das comunidades locais:

Posteriormente, o (centralizado) estado de bem-estar social, que emerge no século XX e tem seu clímax após 1945, com seu domínio do setor público e seu alcance intervencionista nos processos socioeconômicos, foi espelhado e implementado na transição e transformação do governo local num “estado de bem-estar local” igualmente centrado no setor público e intervencionista, enquanto a comunidade local foi eclipsada e degradada em importância. . Desde a década de 1980, o estado de bem-estar agigantado no pós-guerra, e não menos importante, o ‘estado de bem-estar social local’ foram remodelados, entre outros fatores, pela ‘mercantilização’ dos serviços públicos e pela repetida abertura aos atores sociais/sociedade, implicando assim na ascensão da comunidade local da retomada de sua importância política, social e econômica<sup>1</sup> (Wollman, 2006, p. 1419, tradução nossa).

---

<sup>1</sup> “Subsequently, the (centralised) welfare state, arriving during the 20th century and climax after 1945, with its public-sector dominance and its intervencionist outreach into socioeconomic processes, was mirrored and implemented by the transition and transformation of local government into a equally public sector-centred and intervencionist ‘local welfare state’, while the local community was eclipsed and degraded in importance. Since the 1980s, the ‘overgrown’ post-war welfare state, and not least

Na perspectiva da autora, cujo estudo tem por base o Reino Unido, a Alemanha e a Suécia, a ideia de poder local relaciona-se especialmente à ideia de *descentralização* e de governança (que abarca uma diversidade de atores políticos, econômicos e sociais como parte e parcela de uma ampla rede de atores públicos e privados). No mesmo sentido aponta Tânia Fischer:

Se formos identificar um conceito compreensivo para a gestão idealizada ou para a “boa gestão”, este será o de governança. Entendida como o poder compartilhado ou a ação coletiva gerenciada (HATCHUEL, 1999), governança transformou-se em categoria analítica, associada a conceitos como participação, parceria, aprendizagem coletiva, regulação, sinônimo de bom governo, enfim, um guarda-chuva para as boas práticas valorizadas pelas agências internacionais, como o orçamento participativo e ações de desenvolvimento local e regional (Fischer, 2002, p. 26).

Historicamente, os governos locais tiveram íntima relação com o setor privado, notadamente ao longo do Século XIX, seja a Igreja ou empresariado, na prestação de serviços sociais. No Século XX, com a emergência do Welfare State, a relação local entre setor privado e governo local teria sido suplantada pela centralização e pela provisão de serviços públicos diretamente pelo Estado. Ainda confirme Wollman:

Assim, a nacionalização do estado de bem-estar social e de suas políticas andou de mãos dadas com a centralização do poder nas relações entre os dois níveis de governo, bem como com uma 'estatização' e a extensão do alcance e controle intervencionista nas esferas social e econômica<sup>2</sup> (Wollman, 2006, p. 1427, tradução nossa).

Na dinâmica indicada, ainda que os governos locais mantivessem atribuições de execução, estes eram incluídos como executores de políticas decididas no âmbito nacional. Portanto, na leitura proposta as comunidades sociais e econômicas locais perderam espaço. Além da apontada centralização das funções públicas no Estado, houve uma transição do setor empresarial, uma vez que durante o século XIX as empresas ainda eram em sua maioria locais, na medida em que a estrutura de propriedade ainda mantinha contornos familiares e os empresários tinham parte na

---

the 'local welfare state' have been remoulded, inter alia, by the 'marketisation' of public services and the repeated overture to social/societal actors, thus entailing the local community's rise and its (re)gaining of political, social and economic salience.”

<sup>2</sup> “Thus, the nationalisation of the welfare state and its policies went hand-in-hand with the centralization of power in relations between the two tiers of government as well as with an 'etatisation' and the extension of its interventions outreach and grip into the societal and the economic spheres”.

política local. Esse quadro alterou-se substancialmente ao longo do século XX com o processo de concentração e mesmo despersonalização das empresas, pelo sistema de capital aberto e a relação mais longínqua estabelecida entre proprietários e locais de produção (Wollman, 2006).

A partir da década de 1970, o reclamo de uma democracia mais efetiva se coadunou perfeitamente com a proposição neoliberal de terceirização das funções do Estado a partir do princípio comum da descentralização. Ainda conforme Wollman:

Assim, embora com distinções entre os países, o espaço comunitário local viu o desenvolvimento convergente de duas tendências causalmente inter-relacionadas. Por um lado, o governo local recuou e abandonou a entrega e produção de funções tradicionais de tipo quase-monopólio, e por outro lado, o envolvimento de empresas econômicas privadas e prestadores de serviços privados e voluntários se expandiu e se multiplicou, resultando na recuperação de espaço pelas 'comunidades econômicas e sociais'<sup>3</sup> (Wollman, 2006, p. 1431, tradução nossa).

No campo discursivo, portanto, o reclamo de maior participação da sociedade civil atrelou-se à proposta de terceirização, tendo como diagnóstico as limitações estatais e seu suposto caráter legalista, burocrático e paternalista. Esse discurso não foi reproduzido apenas pelos baluartes diretos do neoliberalismo, mas também por organizações da sociedade civil (circuito das ONGs e terceiro setor) e por entusiastas da ideia da economia alternativa. Nesse sentido, a proposição do terceiro setor constrói uma interface entre Estado e mercado. Fazendo referência a esse processo, David Harvey indica:

Alguns governos regionais e locais são mantidos sob rígida disciplina em relação aos interesses capitalistas, pela corrupção direta ou de forma mais sutil pelo financiamento de candidatos pró-negócios nas eleições e uma colaboração estreita entre os interesses capitalistas e os serviços-chave nas administrações locais que lidam com, por exemplo, imóveis e desenvolvimento econômico.

Uma das principais transformações que ocorreram no caráter do Estado, após meados da década de 1970, foi a delegação de competência às administrações locais. A descentralização controlada acabou sendo um dos melhores meios de exercer e consolidar o controle centralizado (Harvey, 2011, p. 164).

---

<sup>3</sup> "Hence, while varying between the countries, local community space has seen the convergent development of two causally interrelated trends. On the one hand, local government has retreated from and abandoned the previous quasi-monopoly-type delivery and production of traditional functions, while, on the other hand, the involvement of private economic enterprises and private as well as voluntary service providers has expanded and multiplied resulting in the 'economic and social communities' regaining ground".



A fórmula do poder local também foi especialmente veiculada no campo dos debates ambientais, fortalecidos desde a década de 1980 por agências multilaterais, em especial, a ONU (destacando-se alguns documentos nesse sentido: *Nosso futuro Comum*, de 1987”, a *Agenda 21*, de 1992 e *O Futuro que queremos*, de 2012).

Hoje no campo discursivo da política, frequentemente a discussão de poder local caminha *pari passu* com a de sustentabilidade. A máxima veiculada é a do “*pensar global, agir local*” ou “*think global, act local*”. Sinteticamente, a ideia proposta a partir crise ambiental, percebendo que nenhuma cidade, estado ou nação pode resolver sozinho as condições ambientais globais, dá-se a exigência não apenas de ações nacionais, mas também regionais e locais. Isso porque, quando qualquer cidade ou nação reduz seu nível de dano ambiental, o mundo inteiro compartilharia os benefícios. A proposição teve destaque em especial nos debates ambientais pela não submissão de alguns países aos pactos internacionais de cunho ambiental, como a redução da emissão de carbono, destacadamente os Estados Unidos. Ante a inércia da escala de governos nacionais, passou-se a veicular o discurso de que as cidades e os governos regionais podem assumir a frente de tais processos e figurar como exemplos de sustentabilidade (Devine-Wright, 2012; Risley, 2019).

A adoção de *boas práticas* e políticas de sustentabilidade no âmbito local atrelou-se por sua vez às discussões do poder local e do ponto de vista das dinâmicas internacionais, na própria competição entre cidades. Conforme aponta Tânia Fischer, “quando os ideólogos do desenvolvimento local (agentes financeiros, ONGs e governos) premiam “boas práticas” de governo local e estimulam mecanismos de governança, estão cultivando o mito do ‘bom poder’” (Fischer, 2002, p. 23).

O conceito que entra em cena é o da *cidade global*, que como o próprio nome indica, está vinculado às alterações engendradas pelo processo de financeirização e globalização da economia. Inicialmente, o termo foi utilizado para a caracterização do cenário das grandes cidades europeias, que sofreram um processo de evasão da indústria tradicional, diante da flexibilização da distribuição da produção industrial no mundo, conforme as conveniências disponíveis nos diversos territórios. Nesse processo, tais cidades tiveram sua atividade industrial paulatinamente substituída pelo setor terciário, de prestação de serviços. As grandes concentrações urbanas, sem perder sua centralidade, adquiriram novo papel do sistema econômico mundial, configurando-se como cidades globais (Sassen, 1991; Carvalho, 2000).

Porém, se inicialmente as “cidades globais” caracterizavam a realidade emergente acima exposta, o conceito logo passou a ser concebido como modelo almejado para as grandes cidades no mundo, como solução para recuperar sua centralidade econômica após a reestruturação produtiva<sup>4</sup> da economia global operada a partir da década de 1970. Dito de outro modo, uma estratégia histórica e geograficamente localizada para as grandes cidades europeias em crise, transformou-se em uma estratégia vendável a nível global. Explicando tal processo, Mônica Carvalho indica que “o que foi a princípio compreendido como especificidade histórica passou a se constituir em atributo a partir do qual se poderia designar como ‘global’ determinadas cidades” (Carvalho, 2000, p. 72).

As cidades globais, nessa perspectiva, seriam o ponto de intersecção entre o mercado internacional e a economia nacional, disputando com outras cidades recursos e investimentos de empresas transnacionais, notadamente as relacionadas à alta tecnologia (como as de tecnologia da informação).

A inserção de cidades em uma rede global, com a organização de grandes eventos e as premiações por agências multilaterais, evidencia a construção e circulação de modelos (os projetos locais condizentes com eles podem ser identificados por sua projeção no âmbito internacional). Essa inserção requer das localidades a operacionalização do *planejamento estratégico*, que traz uma nova agenda para a gestão urbana (Auler, 2017).

Nesse sentido, evidencia-se a conveniência da escala local para processos de acumulação considerando a importância das cidades para a produtividade e competitividade econômicas, o da integração sociocultural e o da representação e gestão políticas. Carlos Vainer indica a nova centralidade do local, sob a ótica da própria financeirização:

os governos locais, mais eficazmente do que qualquer outra instituição ou nível escalar, estão em condições de: a) atrair empresas e promover sua competitividade; b) oferecer base histórica e cultural para a integração dos indivíduos (Vainer, 2002, p. 17).

---

<sup>4</sup> A partir dos anos 1970, destacadamente após a crise do petróleo de 1973, desencadeou-se um processo de reestruturação produtiva, marcado pelo deslocamento do capital produtivo para a participação no mercado financeiro, o que culminaria no fenômeno da financeirização da economia. Dentre os estudos para a compreensão das transformações no capitalismo financeiro em sua relação com as cidades e o território, destaca-se a obra *A Condição Pós-Moderna*, de David Harvey (2004).

No aspecto prático, portanto, a formulação do poder local dentro do campo liberal, atrela-se à ideia de descentralização, e do ponto de vista prático, em agendas voltadas à inovação local e a práticas de sustentabilidade. Especialmente na trajetória das políticas urbanas, as ideias de planejamento estratégico e mais atualmente ainda, as *smart cities* estão dentro desse espectro.

## 2.2 A ABORDAGEM “SOLIDÁRIA”: AUTOGESTÃO E ECONOMIA ALTERNATIVA

No oposto à perspectiva liberal, há o campo definido por Fischer como “solidário” e por Vainer como “libertário”, que não se confunde em suas práticas com o direcionamento liberal, seja este representado pelas agências multilaterais ou por governos locais inovadores. Esse campo é identificado em especial pelas práticas de autogestão e pela economia solidária (Fischer, 2002; Vainer, 2002). Para exemplificar tal campo, Vainer utiliza-se do exemplo do movimento espanhol *Ya Basta*, que propõe:

novas formas da ação política para além dos limites da “nacionalidade”; de abandonar definitivamente as formas político-organizacionais cristalizadas no terreno “nacional”; de conjugar imediatamente a ação política “local”, enraizada no território, com a dimensão da globalidade; (...) de tecer e criar outras relações, projetos, iniciativas de luta e de cooperação entre sujeitos, lugares, territórios diversos e variados; de prefigurar, onde é possível, a partir da dimensão local, elementos de autogoverno, de democracia radical e de apropriação, por baixo das engrenagens administrativas: de condicionar as administrações locais através de conflitos e relações de força, para conquistar direitos, espaços e uma melhor qualidade de vida; de construir e estender, para além das fronteiras, redes de contrapoder e da nova solidariedade (Associazione Ya Basta, 1997 *apud* Vainer, 2002, p. 20).

Já na definição indicada por Tânia Fischer, atribui-se menor destaque à relação de oposição ao Estado e mais à ideia de solidariedade como ética coletiva:

Inspiram-se nos valores da qualidade e cidadania, isto é, na inclusão plena de setores marginalizados na produção e no usufruto dos resultados, não rejeitando a ideia de desenvolvimento econômico, mas impondo-lhe limites e subordinando-a aos imperativos não econômicos; privilegiam a escala local, tanto no objeto quanto na ação social e salientam as formas de produção não-capitalistas e estratégias econômicas autônomas, com tecnologias apropriadas (Fischer, 2002, p. 21-22).

Mesmo que tal campo não se confunda com a vertente competitiva ou neoliberal do poder local, ambos se aproximam na redução de importância da escala nacional e da ideia do Estado como centralidade para ação política. As experiências e práticas vinculadas a tal campo são vinculadas de modo geral à autogestão.

Nessa esteira, José Henrique de Faria as define como “organizações coletivistas de produção associada - OCPA”, eventualmente com características autogestionárias, mas que na prática atuam como unidades no sistema de capital, por estarem inseridas dentro do sistema capitalista (Faria, 2017). Para o autor, o conceito de autogestão se define pela negação absoluta da heterogestão, razão pela qual as práticas apontadas como autogestão não podem ser consideradas como tal, por estarem de algum modo integradas ao sistema capitalista:

Neste ensaio teórico pretende-se retomar o argumento de que a autogestão plena somente pode ser concebida no plano social, como um modo de produção, entendido este como a forma dominante de organização da sociedade na produção de suas condições materiais de existência. Em outras palavras, sob o modo de produção capitalista, os empreendimentos chamados de autogestionários não constituem uma autogestão, mas OCPA, as quais têm características autogestionárias e apresentam-se enquanto formas de resistência ou modelos alternativos de organização do trabalho vis-à-vis ao do sistema de capital, no plano de unidades produtivas isoladas (Faria, 2017, p. 631).

Como Faria aponta, é questionável o caráter não capitalista de tais organizações e ainda, a pretensão de que constituam formas de produção alternativas.

Ainda do ponto de vista conceitual, a caracterização das práticas de autogestão dentro do espectro do poder local, também parece carecer de especificidade. Isso porque as discussões sobre economia solidária e autogestão, ainda que se insiram no plexo do debate sobre gestão e democracia, não possuem necessariamente um vínculo com o dado espacial, isso é a escala geográfica e toda discussão a respeito da autogestão antecede, inclusive, a emergência do debate sobre o poder local. Trata-se em verdade de discussões que emergem em contextos e epistemes diferentes, a autogestão mais vinculada à reflexão produtiva-econômica, e o poder local, à reflexão sobre o agir político a partir das escalas geográficas no contexto da globalização.

Por tais razões, ainda que o campo “solidário” ou “libertário” seja caracterizado por parte da literatura como uma abordagem possível sobre poder local, tal perspectiva não será aprofundada.

## 2.3 PARTICULARIDADES BRASILEIRAS: DO CORONELISMO AO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

No cenário nacional, tal como em outros países, temos a forte presença de todo o ideário de base liberal atrelado ao poder local, mas tanto desde o ponto de vista conceitual nas ciências sociais, quanto no campo das políticas públicas, o Brasil tem particularidades a serem destacadas.

Antes mesmo da emergência do debate da globalização e do avanço da financeirização nas ciências sociais, a noção histórica da ideia de poder local foi vinculada às críticas das elites oligárquicas regionais, notadamente às formulações do coronelismo e do patrimonialismo como traços distintivos das políticas e da sociedade brasileira, destacando-se nesse sentido as obras de Raymundo Faoro e de Victor Nunes Leal.

O coronelismo é entendido como o poder exercido por chefes políticos, decorrente de seu poder econômico como grandes proprietários de terra. Os apadrinhamentos, o favorecimento pessoal do eleitor ou de uma categoria ou classe social em detrimento de outras em troca de apoio ou do voto nas eleições, todas estas características são indicadas como vícios do coronelismo e como traço da sociedade brasileira (Leal, 2012).

Nessa perspectiva, o município não era entendido propriamente como uma unidade político administrativa, mas como espaço de capilaridade de votos das eleições nacionais e estaduais. A ideia de poder local nas ciências sociais esteve então historicamente relacionada à dominação tradicional e a contextos conservadores. Nesse sentido, aponta-se sua relação com a estrutura fundiária brasileira e controle político por elites locais:

afirma-se que o poder local constituído a partir do latifúndio e da família patriarcal foi maior e mais forte do que a ação do Estado, diluindo a autoridade deste, a ponto de fragmentá-la por completo. Exemplifica-se essa hipótese com o mandonismo rural dos pequenos déspotas locais (Wehling & Wehling, 1999. p. 309).

A despeito de tal leitura crítica sobre o poder local, notadamente a partir da década de 1980 com o enfraquecimento da Ditadura Militar e em especial com o processo constituinte de 1988, a ideia de poder local é reposicionada a partir da ideia de descentralização e da participação cidadã nos governos.

Assim, a ideia de poder local é despida de sua carga negativa, até então profundamente relacionada com a ideia de coronelismo e patrimonialismo no campo da teoria social. A ideia de poder local insere-se dentro de um novo léxico de organização comunitária, de reinvenção da cidadania para que se exerça não apenas o controle social sobre os representantes, mas a possibilidade de participação do cidadão no âmbito municipal. Dentro desse quadro, a partir da Constituição de 1988 conferiu-se aos municípios autonomia administrativa, política e financeira, com capacidade tributária e um amplo rol de competências, rompendo com a tradição de seu papel reduzido do ponto de vista da competência em políticas públicas e autonomia.

Tal agenda, agregou tanto liberais quanto o campo popular democrático, associado à esquerda do espectro político. Nesse sentido, no clássico da coleção *Primeiros Passos*, escrito por Ladislav Dowbor, *O que é poder local?*, indica-se:

A ideia que aqui desenvolvemos é simples: quando as decisões se tomam muito longe do cidadão, correspondem muito pouco às suas necessidades. Assim, a dramática centralização do poder político e económico que caracteriza a nossa forma de organização como sociedade leva, em última instância, a um divórcio profundo entre as nossas necessidades e o conteúdo do desenvolvimento económico e social (Dowbor, 2016, p. 05).

Nessa perspectiva, o espaço local se mostraria como um lugar privilegiado para a efetivação da democracia e da participação cidadã. Dowbor aponta o poder local como novo paradigma capaz de criar alternativas às formas de representação tradicionais, em que os próprios indivíduos, mediante sua participação política ativa dentro de seu município, passam a se tornar responsáveis, junto com os governos, pelo destino de suas vidas e de sua comunidade. Na definição mais objetiva, ao falar-se em poder local, trata-se de *“criar num município uma capacidade de auto-transformação económica e social. É o que aqui chamamos, de forma ampla, de ‘poder local’”* (Dowbor, 2016, p. 4, grifo nosso). A partir de sua definição fica bastante evidente o recorte administrativo e espacial indicado pelo termo: o município. Ainda conforme o autor:

O Brasil sofreu, nas últimas décadas, um processo centralizador extremo, tanto por parte do Estado, como por parte das grandes empresas e do sistema financeiro. Ficou esmagada, nesse processo, a presença do município nas decisões sobre o desenvolvimento. A prefeitura se tornou um órgão que asfalta ruas e constrói praças. Trata-se de inverter o processo. Um município constitui um espaço de vida de seus habitantes, que têm de

poder participar das decisões. A prefeitura tem de conquistar um espaço de intervenção mais amplo, que corresponda a um desenvolvimento econômico moderno (Dowbor, 1987, p. 7-8).

Nesse ponto, é preciso apontar que as discussões do campo democrático popular do período constituinte, que culminaram em grande medida nas formulações da reforma urbana e lograram a incorporação de diversos marcos legais pela institucionalidade jurídica nacional, contou com uma diversidade de abordagens. A despeito de tal diversidade, predominou a proposição municipalista do poder local. A esse respeito, José Ricardo Vargas de Faria, formula a ideia de hegemonia contra-hegemônica, apontando que dentro das disputas internas do campo da reforma urbana, foi vitoriosa a abordagem municipalista, que tem como agente central de suas estratégias transformativas a figura do *planejador urbano* (Faria, 2012).

Na discussão ora apresentada, ainda que se reconheça a diversidade apontada, centra-se sobre a perspectiva municipalista por esta ter sido dominante discursivamente e institucionalmente. Três conteúdos podem ser destacados dessa perspectiva: a criação e fortalecimento de instâncias institucionais de participação (notadamente o sistema de conselhos e o orçamento participativo); o viés “orçamentarista”, ou seja, a leitura da falta de recursos municipais como um entrave ao poder local; e legislações e instrumentos de combate à urbanização desigual cujos agentes são os gestores municipais.

As formulações a respeito da participação, ou a qualificadora “participativa” para as democracias, atravessou toda a Constituição de 1988 (conhecida como cidadã). Nas palavras de Leonardo Avritzer:

Já é lugar comum identificar o forte avanço da participação social com a promulgação da Constituição de 1988 e com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram. No momento da convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), o grande debate girou em torno da convocação ou não de uma assembleia exclusiva para o processo de revisão constitucional. No entanto, uma outra característica da ANC brasileira adquiriu importância como tempo, a sua orientação participativa. A ANC permitiu emendas populares e desencadeou uma campanha popular para obter assinaturas para muitas propostas ligadas às políticas públicas. Alguns entre os mais importantes movimentos da sociedade civil, tais como a saúde e os movimentos de reforma urbana, da mesma forma que outros importantes atores sociais, como a Central Única de Trabalhadores (CUT) ou o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) também se juntaram à campanha para emendas populares (Whitaker, 1994). Este foi o primeiro momento importante de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras áreas (Avritzer, 2012, p. 11).

Os movimentos sociais que emergiram ao final da década de 1960 e durante a década de 1970, com seus aliados parlamentares, buscaram consolidar esse quadro segundo o qual a democracia requer uma prática política cotidiana.

Na Assembléia Nacional Constituinte, propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais foram apresentadas através das chamadas “iniciativas populares”, levando, com a sua aprovação, a um aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições. O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre organização das cidades requereu participação de representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social. Sendo assim, a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos na sociedade à institucionalidade emergente (Avritzer, 2002, p. 573).

Como resultado desse processo ao longo da década de 1990, o papel exercido pelo poder público bem como a atuação de novos atores sociais reconfigurou participação social, principalmente em torno dos conselhos de gestão e conferências sobre políticas setoriais.

A constituição de tais instâncias políticas foi fundamental para a institucionalização da gestão democrática conforme prevista na própria Constituição Federal (Art. 1º) e no Estatuto da Cidade (Art. 43, I). Dessa forma, o novo arranjo institucional surgiu com a pretensão de instaurar uma nova dinâmica para a formulação e gestão das políticas urbanas, integrando em seu processo movimentos populares, organizações não governamentais, segmentos profissionais e empresariais.

Do ponto de vista do que ora se chama de “orçamentismo” na formulação municipalista, é o constante diagnóstico que, relacionada à falta de capacidade da instância municipal pelo parco volume de recursos e por uma suposta injustiça da distribuição tributária no pacto federativo, nesse aspecto há especial alinhamento entre atores de um amplo espectro político (desde representantes de partidos tradicionais e oligarquias locais até setores da esquerda partidária). Nesse aspecto, Dowbor aponta:

Enquanto nos países desenvolvidos crescentemente o cidadão resolve os assuntos no próprio município, nos países pobres os responsáveis do município adotam o sistema de peregrinação, viajando até a capital para cada autorização de financiamento, com todas as deformações políticas no



uso dos recursos que isto significa. Os municípios estão presos em arcabouços jurídicos que tornam a sua administração um verdadeiro pesadelo. A pretexto de existirem menos técnicos a nível local, imagina-se que os recursos não serão bem aplicados se a sua transferência não for cercada de uma selva de leis e regulamentos. A verdade é que quanto mais centralizada a decisão, mais técnicos existem, porém menor é o controle por parte da população. A administração local se vê, portanto, esmagada entre as necessidades explosivas que surgem no município, e a inoperância das outras instâncias, e faz um trabalho de contenção de pressões sem os meios correspondentes. Na prática, a administração local se vê na linha de frente das pressões, mas no último escalão do acesso aos recursos (Dowbor, 2016, p. 10).

Do trecho evidencia-se uma perspectiva que coloca no centro do problema o volume de recursos destinados aos governos municipais em detrimento dos conteúdos das escolhas políticas dos governos. Nesse ponto em especial ecoa a problemática da idealização do poder local, como se o município, por si, fosse uma instância de poder melhor pela espacialidade da vida cotidiana de seus habitantes.

Por fim, como característica da perspectiva dominante sobre o poder local, desde um olhar das instituições dela resultantes, foi o plexo normativo referente à política urbana, destacando-se o capítulo constitucional sobre a matéria e o Estatuto das Cidades (Lei 110.257/2004). Nessa legislação, que propõe em grande medida princípio e instrumentos para o enfrentamento da desigualdade nas cidades, coloca como agente fundamental de tal transformação o gestor e o planejador, figuras técnicas do governo, destacando-se nesse sentido, a multiplicação de planos setoriais e em especial, o instituto do plano diretor.

## 2.4 A POLÍTICA DAS ESCALAS: A PERSPECTIVA DO PODER LOCAL COMO PRÁTICAS E ESTRATÉGIAS

Dentro do contexto narrado, na problematização proposta por Francisco de Oliveira, a partir da adjetivação “local” tem-se veiculado perspectivas idealistas, no sentido de associação do local com a ideia de um “poder bom”, ignorando-se as relações e o imbricamento do capital mundializado em todas as escalas de organização política da sociedade. Conforme o economista:

Está-se elaborando um discurso sobre o desenvolvimento local como alternativo à sociedade, onde há conflitos por todos os lados. Desenvolvimento local é apresentado como um “emplastro” (do romance de Machado de Assis), *Memórias Póstumas de Brás Cubas*) capaz de curar as mazelas de uma sociedade pervertida, colocando-se no lugar bucólicas e harmônicas comunidades (Oliveira, 2001, p. 13).

Nesse sentido, se rechaça o fetichismo da escala, que confunde o adjetivo local com comunitário e assinala a tal escala, ou a determinados sujeitos (Município, organização comunitária), um caráter ontologicamente democrático e em oposição às escalas nacional e global.

Como resposta a esse desvio, apresenta-se a terceira e última abordagem sobre o poder local, cuja formulação aproxima o termo de uma visão processual, não se preocupando em assinalar um agente fixo para exercício do poder local, como, por exemplo, apontar o município ou comunidades ou organizações formadas sobre circuitos de economia alternativa ou com características auto gestionárias.

Essa abordagem compreende o poder local como *práticas e estratégias*, justamente como uma resposta à multiplicidade de experiências associadas ao termo. A saída do tratamento processual é recorrer à concepção relacional do poder e escapar das formulações que delimitam o poder local a partir de receitas ou fórmulas. Nesse sentido, é a reflexão de Tânia Fischer:

A noção de 'local' contém duas ideias complementares em um sentido e antagônicas em outro. Se o 'local' refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância e certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se deseja privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns. E, assim, invariavelmente a análise do 'local' remete ao estudo do poder enquanto relação de forças, por meio das quais se processam as alianças e os confrontos entre atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas (Fischer, 1992, p. 106).

Por esta perspectiva, o poder local é uma interação entre redes sociais e instituições locais, Estado e sociedade-civil, que se articulam e superpõem, em cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto.

Também nesse campo, lançando mão da compreensão de práticas e estratégias, mas em uma abordagem disruptiva conceitualmente com a ideia de poder local, insere-se a discussão de Erick Swyngedouw, que propõe a reflexão sobre uma política das escalas em detrimento do termo poder local ou global (Swyngedouw, 1997).

Sua abordagem processual direciona o olhar para as estratégias e formas de transformação das escalas e a dimensão escalar das lutas sociais. Para o geógrafo, uma vez que a escala é construída socialmente e discursivamente, nenhuma escala

– local, nacional, global – pode ser vista de forma essencialista, ou com uma natureza ontológica própria. Coadunado com tal percepção, Vainer aponta a irrealidade de se pensar características ontológicas de qualquer escala:

Cidadão local, cidadão nacional, cidadão global aparecem, pois, como os agentes/ sujeitos políticos que viriam, cada um a seu modo, atualizar as diferentes escalas como espaços políticos estratégicos. Neil Smith já disse que a dimensão escalar da vida cotidiana está impressa e expressa em todas as configurações escalares, desde o nosso corpo, até o internacional, passando pelo comunitário, urbano, regional (Smith, 1993). Isto quer dizer: eu vivo cotidianamente no mundo e no meu local, no meu município, na minha cidade, no meu país... A ideia de que o cotidiano seja feito de relações primárias é completamente anacrônica, produzindo uma imagem absolutamente ideológica da esfera local, como se esta constituísse segmento societário em que ainda predominariam relações comunitárias (Bottazzi, 1996). Iguamente mítica, entretanto, parece ser a imagem de um mundo social feito à imagem das formas mais abstratas do capital, puro fluxo de informações, em que todas as relações entre escalas e agentes concretos, coletivos e individuais, estivessem transcendidas, quando não simplesmente em dissolução (Vainer, 2002, p. 24).

A partir de tal leitura, as escalas são compreendidas como arena e momento, tanto discursiva quanto materialmente, em que relações de poder socioespacial são contestadas, negociadas e reguladas. Escala, então, é, ao mesmo tempo, o resultado e a consequência da luta social pelo poder e pelo controle (Swyngedouw, 1997).

Pela concepção de Swyngedouw, a produção e reconfiguração das escalas é central para o processo de luta social. Conforme o geógrafo, pelas lutas de classe, de gênero, de etnia e culturais, as organizações dominantes buscam controlar organizações dominadas mantendo-as em escalas manejáveis, enquanto grupos subordinados tentam livrar-se dessas escalas impostas acumulando poder e instrumentos em outras escalas. Nesse processo, a escala é produzida (Swyngedouw, 1997, p. 142). Assim, ainda que não se compartilhe da proposição de abandono da categoria de poder local, a formulação sobre a política das escalas de Swyngedouw importa na medida em que é fundamental para a proposição de práticas de poder local, como construção política da escala.

## 2.5 CONCLUSÃO PARCIAL

Conforme exposto, há uma diversidade de abordagens sobre o poder e uma igualmente grande gama de propostas e agendas para sua consecução. É possível verificar que quase a totalidade das abordagens, em medidas diversas, estabelecem

uma relação entre cidadania e escala local. Ademais, dentro das perspectivas sobre o poder local e críticas ao capitalismo, verifica-se uma associação do local como instância opositora ao capitalismo globalizado.

De modo geral, a ideia surge como resposta ou solução ao contexto de intangibilidade das decisões macropolíticas com a globalização e a financeirização da economia. Pela perspectiva dos que veiculam a ideia do poder local, a *escala local* figuraria como a instância do cotidiano das pessoas, que seria a mediação básica para a possibilidade da vivência democrática. Ainda, do ponto de vista dos governos, a instância municipal, justamente por sua proximidade do cotidiano, permitiria maior conhecimento a respeito dos problemas locais e seria mais permeável à participação popular (em comparação à escala nacional e global).

Desta sumarização, em que pese a diversidade de perspectivas, a ideia de poder local evoca: 1) a possibilidade do exercício da democracia no cotidiano e; 2) a contraposição às instâncias centralizadas do poder pelos agentes da globalização. Esse seriam, os *efeitos* esperados das experiências de poder local.

Assim, apesar desses denominadores comuns, o conceito de poder local padece ainda de certa falta de especificidade. Para chegarmos à proposta de uma nova abordagem, recorreremos, além da experiência prática, da reconstrução de alguns conceitos fundamentais: poder, democracia, território e comum. No próximo capítulo, faremos, assim, um percurso para a apresentação de uma nova abordagem sobre o poder local, pensado a partir do conflito e das lutas sociais.

### 3 UMA NOVA PERSPECTIVA PARA O PODER LOCAL: CONFLITO E PRODUÇÃO DO COMUM NAS OCUPAÇÕES DE TERRAS

*Não só estar entre os seus, mas estar entre os seus na despossessão, estar entre aqueles que não podem ter o que chamar de seu, aqueles que não possuem nada, possuem tudo. É esse o som de uma pergunta não formulada.*

Fred Moten e Stefano Harney, *Undercommons*

Neste capítulo, partindo das críticas de visões essencialistas sobre o poder local apresentadas no primeiro capítulo e seguindo a trilha da concepção relacional apresentada por Vainer, Fischer e Swyngedouw, buscamos uma redefinição do conceito, agregando novos aportes à reflexão (Fischer, 1992; Swyngedouw, 1997; Vainer, 2002).

Esses aportes foram motivados a partir da experiência de atuação e pesquisa nos conflitos fundiários coletivos, urbanos e rurais, que culminaram dois questionamentos fundamentais: quem seria o sujeito do poder e o quê ou onde seria o lugar do adjetivo local. Destes questionamentos, chegamos à proposição de se pensar o poder local a partir dos conflitos territoriais, considerando as práticas e estratégias coletivas de apropriação territorial por movimentos populares, orientados pelo princípio político do comum.

Essa proposição se dá a partir de dois descolamentos fundamentais em relação à visão dominante da ideia de poder local (associada às cidades e a experiências de governo e autogoverno em menor escala): o deslocamento da concepção do governo como sujeito e da cidade como lugar do poder local no sentido das comunidades e seus territórios.

O questionamento sobre a condição de centralidade dos governos foi motivado especialmente a partir de experiências ligadas à assessoria jurídica popular e ao acompanhamento de conflitos fundiários desde o Coletivo de Extensão Universitária PLANTEAR concomitantemente à agenda de estudos teóricos sobre o poder e o poder local. Nas comunidades com as quais se teve contato, onde há de fato experiência de engajamento político comunitário, gestão coletiva e um direcionamento contra-hegemônico, ou seja, que podem ser consideradas como

experiências de poder local (na medida em que satisfazem os efeitos visados pelos discursos do poder local<sup>5</sup>).

A partir dessas experiências, a primeira questão emergente foi se os governos efetivamente seriam o lugar a partir do qual deve-se pensar o poder local e se a escala local poderia estar, por si, em potencial relação de oposição à globalização (compreendida como mundialização do capital). Dito de outro modo, seria razoável pensar o poder local a partir dos governos municipais?

A partir de tal inflexão, fez-se necessário um aprofundamento do debate teórico sobre os conceitos de Estado e de poder, inserindo-se nesse aspecto a concepção relacional do poder, que o compreende como relação social. A partir de tal concepção tem-se que o poder não se situa em um lugar ou tem natureza substancial que possa ser associado a um sujeito ou objetivo. Isso é dizer, o poder sempre se apresenta em perspectiva relacional dentro de um conflito.

Uma segunda ordem de questionamentos veio da qualificação da ideia de poder pelo “*local*”, pela reflexão do que seria a fronteira espacial do local. Isso porque, na hipótese de que os governos municipais não sejam sujeitos próprios do poder, a ficção política de seus limites territoriais também não será necessariamente o lugar de seu exercício. Além disso, a discussão precedente sobre poder local é fundamentalmente ligada aos contextos urbanos. Desse modo, coloca-se a pergunta: além do município como abstração jurídica, seria a cidade o lugar do poder local?

A crise da centralidade da cidade motivou-se também por um episódio concreto vivido no contexto do Projeto de Extensão PLANTEAR, com uma liderança do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Roberto Baggio, que ao perguntar-me e ouvir sobre o tema de pesquisa, afirmou “nós [o movimento] temos muitos exemplos de poder local”, o que me sugeriu automaticamente a necessidade

---

<sup>5</sup> As pretensões de efeito identificadas no primeiro capítulo ao poder local, como transversais a todas as perspectivas sobre o tema, quais sejam: 1) a possibilidade de aprofundamento democrático, pelo exercício da democracia no cotidiano e; 2) a contraposição ao processo de centralização política pela globalização (compreendido como mundialização do capital). Estes seriam os efeitos implicados na ideia de poder local, bem como os elementos que lhe agregam significação positiva. Por esta razão, busca-se uma nova proposição conceitual do termo, tendo como premissa que as experiências de poder local devem provocar esses efeitos considerados como o núcleo duro de sentido e de valor da ideia de poder local.

de se pensar o poder local em situações rurais, inclusive como teste da pertinência do conceito fora dos contextos urbanos.

O exercício de se pensar o poder local comparativamente nas cidades e nas comunidades do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, culminou na indagação do sujeito potencial do poder local como comunidades que buscam o reconhecimento de sua existência e a permanência em seus territórios. A partir de tais vivências, pela observação de casos em que se pode dizer existir concretamente o que se chama genericamente de poder local, não se verifica necessariamente uma centralidade do município, mas, no caso, uma centralidade das comunidades forjadas na vivência cotidiana nos territórios e dos processos de resistência à despossessão. Isso porque, considerando as pretensões do poder local (exercício democrático e contraposição à centralização decisória, seja no Estado nacional ou nos agentes econômicos da globalização), as práticas e formas de reprodução social dessas comunidades satisfazem tais critérios.

A hipótese emergente nesse momento foi a de que os sujeitos do poder local poderiam ser comunidades formadas sobre bases territoriais, em processos de resistência contra a despossessão. Tal qualificação permitiria pensar o poder local e sua definição em diferentes espaços, considerando as cidades, o campo e mesmo comunidades tradicionais que não se enquadram em tal dicotomia. A significação de local se daria, portanto, pela ideia de território e indicaria um sujeito específico.

Porém, a ideia de um sujeito específico leva a uma noção estática a respeito do exercício do poder. Nesse sentido, dentro da proposta da perspectiva relacional, pela qual se compreende o poder como relação social e como a capacidade dos sujeitos de realizar seus objetivos (dentro de contextos institucionais e de conflito específicos), tem-se que tal noção estática não seria apropriada. Por este caminho de reflexão, tem-se que as experiências de poder local estão relacionadas a determinadas *práticas e estratégias* de apropriação territorial.

Por fim, e considerando a problemática do fetichismo em torno da escala local e da ideia do “bom poder”, faz-se necessário também um recorte quanto ao direcionamento destas práticas e estratégias. Isso porque, se situamos a importância de pensar o poder local dentro do campo do debate das soluções para qualificação da democracia e da contraposição à globalização, compreendida como o capital mundializado, a escala em si, não basta para a qualificação dessas práticas.

Para exemplificar a colocação, tomemos as dinâmicas de especulação imobiliária locais, que não podem ser compreendidas fora de plexo econômico mais amplo da financeirização. E mesmo partindo da definição proposta de poder local como práticas e estratégias de apropriação territorial, poderíamos ter enquadradas em experiências de poder local os casos de grilagem de terras e mesmo do controle territorial das periferias pelo tráfico. A diferença substancial dessas experiências em relação a, por exemplo, a ocupação de terras por movimentos sociais, é o sentido dessa apropriação. Por isso, faz-se a qualificação necessária do sentido desta apropriação, para o que nos valem da ideia de *comum*<sup>6</sup>, compreendido como um princípio de ação e uma práxis instituinte de oposta à lógica privatista. Nesse sentido, chegamos à proposição de se pensar o poder local a partir das práticas e estratégias coletivas de apropriação territorial, movidas pela lógica do comum em situações de conflito.

Deste primeiro momento da pesquisa, até a lapidação da proposição para se chegar pensar o poder local a partir do conflito, como práticas e estratégias coletivas de apropriação territorial, movidas pelo princípio político do comum, percorreu-se um trajeto de definições conceituais prévias, cujos núcleos de sentido subjacentes passamos a abordar: o poder, a democracia, o território e a ideia de comum.

### 3.1 ESTADO, PODER E ESTRATÉGIAS NA PERSPECTIVA RELACIONAL

Para compreensão do Estado nos referenciamos no teórico Nicos Poulantzas, em especial em sua obra *O Estado, o Poder, o Socialismo* (Poulantzas, 2015), cuja principal contribuição foi a reflexão teórica sobre a natureza do Estado e sua relação com as classes no capitalismo.

Poulantzas inicia suas formulações, na década de 1960, dentro de uma perspectiva de base marxiana-estruturalista, reelaborando a proposição Althusseriana

---

<sup>6</sup> Durante a banca de qualificação deste trabalho houve o questionamento no sentido do porquê não qualificar tais práticas apenas como “contra hegemônicas”. Essa reflexão foi cotejada, mas não efetivada como alteração do trabalho. Primeiramente e sobretudo, porque pela qualificação do princípio político do comum busca-se qualificar objetivamente o sentido da apropriação territorial e não o sentido da prática e/ou estratégia de modo mais generalista. Essa especificidade vem no sentido de que práticas e estratégias de apropriação territorial orientadas pelo princípio político do comum figuram como práticas contra-hegemônicas, mas práticas contra-hegemônicas não são, necessariamente, orientadas pelo princípio político do comum. Desse modo, pelo comum, especifica-se melhor o objeto das análises em torno do poder local.



da autonomia relativa das superestruturas. No desenvolvimento de suas teses, Poulantzas se afasta dos elementos deterministas do estruturalismo, que considera a “economia como composta de elementos invariantes através dos diversos modos de produção” (Poulantzas, 2015).

O autor atribui grande importância às relações de produção, que não são estritamente econômicas, mas “organicamente constituídas por vetores políticos, econômicos e ideológicos” (Lima, 2017, p. 81). Assim, partindo do estruturalismo, mas rompendo com suas feições deterministas, Poulantzas relativiza o peso explicativo da noção de estrutura para “*ênfatizar as relações, assim como as práticas e lutas de classe pensadas como constitutivas destas relações – sejam as relações de produção, do poder ou o Estado, concebidos como uma relação*” (Araújo; Tapia, 2011, p. 06). Poulantzas centra-se assim, na dinâmica das lutas de classes.

A partir de sua perspectiva relacional, propõe-se que as ditas superestruturas não podem ser enxergadas como meras exterioridades reflexas de elementos do modo de produção e tem-se que as dimensões político-ideológica e econômica não são dotadas de elementos invariantes, tal uma essência prévia à sua combinação no interior de cada modo de produção (Araújo; Tapia, 2011). Nessa linha, o autor propõe a análise a partir de instâncias, considerado que o Estado “é sempre, ainda que sob formas diferentes, constitutivamente presente nas relações de produção” (Poulantzas, 2015, p. 16), rompendo com a visão estática “base-superestrutura”.

Desse modo, não se concebe o Estado como exterioridade da economia, mas sim como elemento constituído e constitutivo das relações de produção. Sob o ângulo da sua materialidade institucional, o Estado figura como “instância necessária e específica das relações de produção capitalistas” (Lima, 2017, p. 84). Isso é dizer que, as instâncias da política, da ideologia e da economia não são exteriores umas às outras, mas todas se relacionam na configuração do modo de produção, visto como uma unidade de um conjunto de determinações econômicas políticas e ideológicas (Poulantzas, 2015). Mas isso não significa que essas instâncias se equiparam, no sentido de que Poulantzas reconhece a primazia da instância econômica (das relações de produção), mas compreende que o Estado e a ideologia estão presentes em sua formação e reprodução (Araújo; Tapia, 2011).

Nessa concepção, o Estado materializa as relações de produção na instância política, dando-lhes formas específicas. Há, portanto, uma autonomização relativa entre as instâncias da dominação política e da exploração econômica, de modo que a

política capitalista não se subsumi à classe dominante. Assim, ainda que dentro do estruturalismo, Poulantzas centra sua análise nas classes sociais em sua dimensão política, refletindo sobre o Estado em relação à luta de classes, tanto no que diz respeito ao papel do Estado na formação do conflito de classes e no efeito desses conflitos sobre o próprio Estado (Carnoy, 1988).

Tal concepção opõe-se à visão instrumentalista do Estado, como simples instrumento de dominação de classe, bem como à visão de que o Estado seria espaço neutro moldado conforme a classe social que o domina, nesse sentido considera-se o Estado como um aparelho especial, com ossatura material própria (especificidade das relações de produção capitalistas), permeado pela luta de classes.

Quanto a essa especificidade do Estado no capitalismo (materialidade estatal), Poulantzas identifica quatro elementos principais estruturantes: “(i) a separação entre trabalho intelectual e trabalho manual; (ii) a individualização do sujeito político; (iii) a regulação social baseada na lei; e (iv) o conceito de nação” (Lima, 2017, p. 83). Esses seriam os elementos constitutivos e da materialidade estatal no capitalismo diretamente associados às relações de produção. Na especificidade do Estado capitalista, é necessária uma cisão entre a economia e luta política, de modo que o Estado se apresenta como representante dos interesses gerais, a dita esfera pública, que reúne os sujeitos de direito a partir de tal materialidade, e se configura e é configurado pela ação política, de modo que na dimensão concreta percebe-se diferenças históricas e geográficas. A condensação das lutas de classes em circunstâncias específicas incide assim na forma estatal. Com isso, “*o Estado aparece como uma relação social simultaneamente determinada como materialidade institucional pelas relações de produção e como condensação das lutas de classes*” (Lima, 2017, p. 85). Trata-se assim, de uma teoria do Estado capaz de explicar sua reprodução diferencial em função da luta de classes (Poulantzas, 2015).

Retomando alguns dos termos acima explicitados, essa estrutura explanatória pode ser traduzida como uma dialética de determinação do Estado a partir de dois fatores: *formas e lutas*. Trata-se, no fundo, do modo como Poulantzas integrou às coordenadas de *EPS* (e à discussão do Estado capitalista) uma antiga problemática da teoria social, a saber, a relação entre *estrutura e agir*. Na relação entre *formas* (estruturas) e *lutas* (agir), as lutas de classes aparecem então como um elemento de *indeterminação determinada*, isto é, de abertura histórica condicionada pelas formas (Lima, 2017, p. 90).

Desse modo, na concepção relacional proposta por Poulantzas, o Estado capitalista é forjado pelas relações objetivas de classe, ao mesmo tempo que as forja. Ou seja, o Estado é mais que o local de organização da classe dominante, mas um local de conflitos de classes. Uma vez que o Estado capitalista surge da luta de classes, ele é permanentemente moldado por essa luta (Poulantzas, 2015). O Estado se insere nas e se define pelas relações de classe, ao mesmo tempo que é um fator de coesão e normatização do sistema social (Carnoy, 1988). Portanto, o Estado é permeável e moldado pela própria luta de classes, na medida em que mudanças nas relações da produção e das relações de classe, moldam as instituições políticas. Ou seja, o Estado é moldado pelas lutas na produção e no bojo do próprio Estado (Carnoy, 1988):

Na realidade as lutas populares atravessam o Estado de lado a lado, e isso não acontece porque uma entidade intrínseca penetra-o do exterior. Se as lutas políticas que ocorrem no Estado atravessam seus aparelhos, é porque essas lutas estão desde já inscritas na trama do Estado do qual elas esboçam a configuração estratégica (Poulantzas, 2015, 143).

Isso é dizer que as lutas populares não estão “fora do poder”. As lutas populares estão sempre “inscritas nos aparelhos de poder que as materializam e que, também eles, condensam uma correlação de forças (Poulantzas, 2015, p. 144). Dessa compreensão tem-se que o Estado não é um sujeito com vontade autônoma (Estado-Sujeito), nem tampouco um instrumento de classes (Estado-Coisa), mas sim uma condensação material das relações de forças, isto é, um campo de batalhas estratégico:

Resumindo, entender o Estado como condensação material de uma relação de forças, significa entendê-lo como um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros (Poulantzas, 2015, p. 138).

Em um nível mais concreto, a materialidade estatal é permeável às lutas sociais e às práticas e estratégias dos atores, de modo que sua configuração institucional depende, parcialmente, da correlação de forças entre as classes, frações de classe e ao bloco à frente do poder político. Desse modo, o Estado é atravessado e constituído pelas contradições de classe e por conjunturas específicas ao mesmo tempo em que conforma tais conjunturas. De modo que o Estado não é uma entidade

com uma essência instrumental, mas a condensação de uma relação de classes (Carnoy, 1988).

Assim, as principais contribuições de Poulantzas centram-se sobre as análises do Estado e sua relação com a luta de classes. Mas dentro de sua formulação consta também, em um todo coerente com sua proposição sobre o Estado, sua compressão sobre o poder. Ou melhor, sua compreensão relacional de Estado decorre de sua compreensão do sentido mesmo do poder, que também é relacional.

Para Poulantzas o poder não é uma instituição e nem objeto divisível, que se possa adquirir ou subtrair. Do mesmo modo, o Estado não é o único lugar do poder. *“Para Poulantzas, se as relações de poder não são redutíveis ao Estado e sempre ultrapassam seus aparelhos é porque estes poderes têm primazia sobre os aparelhos que os encarnam e, principalmente, sobre o Estado”* (Araújo; Tapia, 2011, p. 8). O poder deve ser compreendido no campo da luta de classes, como sua capacidade de realizar seus interesses:

Por poder deve se entender a capacidade, aplicada a classes sociais, de uma, ou de determinadas classes sociais em conquistar seus interesses específicos. O poder referido às classes sociais é um conceito que designa o campo de sua luta, o das relações de força e das relações de uma classe com a outra: os interesses de classe designam o horizonte de ação de cada classe em relação às outras. A capacidade de uma classe em realizar seus interesses está em oposição à capacidade (e interesses) de outras classes: o campo do poder é, portanto, estritamente relacional (Poulantzas, 2015, 149).

O poder não é reflexo da posição de classes do ponto de vista econômico, o que geraria uma fixidez de posições, mas depende também das estratégias e práticas das classes em luta para alcançar seus objetivos (Poulantzas, 2015). Nesse sentido, para a compressão do poder é preciso identificar os objetivos em jogo, bem como suas práticas e estratégias.

Dada a importância assinalada à luta política (na contramão da perspectiva determinista ou economicista), a ideia de estratégia assume especial importância. Em Poulantzas, fala-se em conceitos de estratégia, que abrangem fenômenos como polarização, aliança de classes e hegemonia, como categorias de análise relacional do concreto para os estudos do poder (Poulantzas, 2015).

Essa é uma primeira definição importante dentro das premissas conceituais, a qual se agrega à abordagem de análise estratégica-relacional para a compreensão das situações concretas.

Partindo da concepção de Poulantzas do Estado e do poder, Bob Jessop, em perspectiva mais contemporânea, desenvolve ainda mais o conceito de estratégias. Para o autor, do ponto de vista da importância de Poulantzas e da aplicação de sua concepção em análises concretas, propõe-se diferentes níveis de análise, que correspondem a níveis da própria realidade: estruturas, instituições e práticas de classe (Jessop, 1985). As estruturas se dão no nível das relações de produção e tem como suporte material as práticas dos agentes, que por sua vez, se organizam e por meio das instituições e aparelhos. As instituições se referem às formas institucionais e são se dão em um nível mais superficial que as estruturas, sendo mais suscetível à incidência dos agentes. Desse modo, Jessop propõe que a análise da luta de classes que se baseie não apenas em noções estruturais/de conteúdo, mas também nas instituições das lutas políticas concretas, dita *dimensão formal* (Dias, 2009). Conforme o autor, trata-se de superar a tendência da análise teórica das classes em focar nas modalidades concretas das lutas socioeconômicas negligenciando a forma em favor do conteúdo (Jessop, 1985, p. 344).

A partir do aparato conceitual proposto por Poulantzas, Jessop desenvolve mais as análises sobre as instituições e sua permeabilidade às estratégias políticas, com o propósito de compreender a incidência dos aspectos conjunturais relacionados às posições de classe no Estado. Jessop volta-se assim para análise das relações concretas, na abordagem “estratégico-relacional”, ou “relacional-estratégica”. Por esta abordagem, o conceito de estratégias é expandido, uma vez que além da dimensão concreta da prática política, deve agregar-se uma dimensão institucional referente às formas. Jessop agrega que se considere em especial o Estado enquanto instituição para que possa ser compreendido.

Dada a centralidade do Estado na política, as práticas e estratégias dão-se diante das possibilidades da materialidade institucional do Estado a cada momento. A materialidade institucional do Estado consiste nas formas assumidas em determinado momento histórico e contexto, conforme a condensação das relações em conjunturas de lutas políticas específicas. Desse modo, Jessop considera o Estado como centro gerador, lugar e produto das estratégias. De acordo com as condições de espaço e tempo, ou seja, históricas e geográficas, é definida uma materialidade institucional e um *modus operandi* específicos do Estado, em que se verifica seletividade em sua abertura ou fechamento para as estratégias de incidência de diferentes atores sociais (Jessop, 1990).

A abordagem relacional-estratégica não vincula nenhum caráter essencial ao estado e ao poder, que não seu próprio estatuto relacional. De modo que a compreensão da materialidade estatal e das estratégias dos agentes, é sempre feita dentro de contextos históricos e geográficos específicos, na relação espaço-tempo (Jessop, 2008). Conforme sua proposição, para que se compreenda as especificidades do Estado em cada momento e contexto específicos, é necessário: 1) considerar o aparato estatal em suas dimensões coercitiva, administrativa e simbólica; analisar sua atuação; 2) “sua atuação em um território concreto delimitado num período de tempo contínuo; 3) a sua população”; e “4) os imaginários e discursos políticos estatais”, enquanto “narrativas em torno dos interesses comuns ou coletivos da comunidade imaginada, situada no território sobre o qual o Estado atua” (Leite, 2020, p. 227). O enfoque estratégico-relacional volta-se assim, não apenas à compreensão do próprio aparato estatal, mas à ação dos atores a partir e sobre esse aparato, dando centralidade às suas práticas e estratégias.

Tal compressão relacional sobre o poder constitui a premissa teórica fundamental deste trabalho, a partir da qual se buscou fazer a proposição de uma nova leitura sobre o poder local. Pela perspectiva relacional, as análises sobre o poder só têm sentido dentro de um quadro de disputa, ou seja, dentro de um quadro de conflito de interesses. Nessa perspectiva, rejeita-se todas as concepções de poder local que o vinculam a sujeitos específicos e situações estáticas, como as acepções que vinculam o poder local aos governos municipais ou a experiências de autogestão em si. Partindo da concepção relacional de poder, a análise do poder local deve dar-se necessariamente a partir do conflito e das disputas pelo território.

Além da concepção relacional como instrumento analítico das experiências de poder local, se insere a abordagem estratégica-relacional, pelo foco sobre as práticas e estratégias das classes em luta.

### 3.2 DEMOCRACIA, DISSENSO E CONFLITO

Conforme expusemos, a ideia de poder local, em suas diversas perspectivas, está ligada intimamente à de democracia e assim, precisamos nos debruçar sobre o que compreendemos como democracia. Sem pretender traçar uma espécie de historicização do conceito de democracia, nos detemos à crítica da democracia liberal, como ideário e imaginário democrático dominante. Isso porque, na prática, em nossas

democracias *operantes*, é dominante a visão e as instituições da democracia liberal, de caráter procedimental. Nessa perspectiva, a democracia seria um sistema institucional que estabelece um procedimento de escolha de governos, no qual os indivíduos escolhem via votos seus representantes, que se submetem a um regime de competição (Schumpeter, 2017). Dentro desta acepção, subsistiria pouco valor substancial à democracia.

Tal visão, liberal e procedimental, no campo teórico conta com variações em suas formulações<sup>7</sup>, mas tem como base comum a visão da democracia como sistema de escolha de representantes e o individualismo metodológico, de modo que a centralidade de suas discussões recai sobre os debates de modelos institucionais democráticos e a formação das preferências individuais.

Em uma segunda perspectiva, que se mantém sobre a matriz epistemológica liberal, se inserem as discussões sobre a democracia participativa, que aborda a centralidade da participação como método para enfrentar a exclusão social e promover a cidadania. Essa perspectiva resgata a dimensão coletiva da política e o pensamento de Rousseau, Tocqueville e Stuart Mills. Nessa linha, destaca-se as proposições de valorização do associativismo e o aumento dos mecanismos e canais de participação institucional dentro dos marcos da democracia representativa (Cunningham, 2009). Dentro de tal formulação, incluindo-se a perspectiva participativa, verifica-se o foco sobre os espaços institucionalizados do Estado para ampliar o caráter democrático. Não se trata, portanto, de uma formulação disruptiva com o sistema representativo e o domínio da perspectiva procedimental implicou no esvaziamento do sentido (substancial) da democracia (Avritzer; Santos, 2002).

No texto *A democracia como valor universal*, de 1979, Carlos Nelson Coutinho (Coutinho, 1979), retomando a crítica de Lênin a Kautsky, pondera que a despeito de a democracia ter um conteúdo substantivo, na experiência prática, a democracia sempre se apresenta de modo adjetivado (democracia liberal, p.ex.). Isso é dizer que a democracia enquanto sistema político terá sempre formas institucionais conforme os contextos geográficos, históricos e políticos em que se insere. A despeito disso, subsiste um caráter substancial na democracia.

---

<sup>7</sup> Destaca-se aqui: Max Weber, Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Adam Przeworski, Jon Elster (Cunningham, 2009).

O autor identifica a democracia como um processo de socialização da política e “essa socialização objetiva da participação política deve corresponder, em medida cada vez maior, a uma socialização dos meios e processos de governar o conjunto da vida social” (Coutinho, 1979, p. 37). Nesse sentido, para Nelson Coutinho, a democracia não constitui apenas um princípio tático, mas um valor estratégico permanente. Conforme o autor:

A necessidade de que o processo de renovação democrática proceda de “baixo para cima”, consolidando e ampliando suas conquistas através de uma crescente incorporação de novos sujeitos políticos, impõe às forças populares – enquanto método de sua batalha política – a opção por aquilo Gramsci chamou de “guerra de posição”. A progressiva conquista de posições firmes no seio da sociedade civil é a base não só para novos avanços, que gradativamente tornarão realista a questão da conquista democrática do poder do Estado pelas classes trabalhadoras, mas é sobretudo o meio de evitar precipitações que levem a recuos desastrosos (Coutinho, 1979, p. 44).

Desta perspectiva, lançam-se duas ideias fundamentais: a primeira de considerar a democracia em seu sentido substancial e não como procedimento ou sistema institucional de governo; e a segunda, é a inserção da democracia dentro da dinâmica de luta de classes.

Neste mesmo caminho, são importantes também os aportes de Nancy Fraser, que conjugam a discussão democrática à de justiça social, inserindo no léxico para pensar a democracia as ideias de redistribuição e o reconhecimento. Segundo a autora, a luta por reconhecimento tornou-se a forma paradigmática do conflito político deste século (Fraser, 2000; 2001).

Considerando tais aportes e no caminho epistemológico definido pela abordagem relacional, entra em cena a própria ideia de conflito como fundamental à análise social, do poder e da democracia. Isso porque a aceção relacional coloca em cena os processos de acumulação de forças entre as classes e a luta social. Do mesmo modo então, que se desassocia o poder do Estado como sujeito, a democracia deve ser pensada para além do sistema representativo como modelo de governo.

Nessa perspectiva, Jaques Rancière apresenta um conceito de democracia associado ao dissenso, à diferença e à contestação (1995; 2014). De acordo com o filósofo, a democracia implica uma tensão permanente entre igualdade e desigualdade, como processo contínuo de contestação e reconfiguração das relações de poder.



Na perspectiva de Rancière a palavra democracia não corresponde a nenhuma forma de sociedade ou forma de governo (Rancière, 2014, p. 68), em verdade o sistema representativo é uma forma oligárquica de organização, em que se titula minorias para cuidar dos interesses comuns, uma solução para que a elite “pudesse exercer de fato, em nome do povo, o poder que ela é obrigada a reconhecer a ele” (Rancière, 2014, p. 70).

Portanto, a primeira distinção estabelecida é entre democracia e o sistema eleitoral representativo. Para Rancière, “a democracia nunca se identifica com uma forma jurídico-política. Isso não quer dizer que lhe seja indiferente. Isso quer dizer que o poder do povo está sempre aquém e além dessas formas” (Rancière, 2014, p. 71).

Isso também não quer dizer que os sistemas representativos sejam completamente fechados pelas oligarquias. Esses sistemas sofreram e sofrem aberturas consecutivas pelas lutas democráticas. Assim, chegamos a uma definição de democracia em si:

A democracia não é nem a forma de governo que permite à oligarquia reinar em nome do povo, nem a forma de sociedade regulada pelo poder da mercadoria. Ela é a ação que arranca continuamente dos governos oligárquicos o monopólio da vida pública e da riqueza a onipotência sobre a vida (Rancière, 2014, p. 121).

Na perspectiva do autor, o Estado moderno estabeleceu para si o domínio da política pela ficção público/privado e constringe os sujeitos à esfera privada, onde devem se ocupar de questões individuais e ambições egoísticas. O governo assim, estreita a esfera pública, fazendo dela assunto privado seu. A democracia é assim, o processo de luta contra essa privatização (Rancière, 2014, p. 72).

Ampliar a esfera pública não significa, como afirma o discurso liberal, exigir a intervenção do Estado na sociedade. Significa lutar contra a divisão do público e do privado que garante a dupla dominação da oligarquia no Estado e na sociedade. Essa ampliação significou historicamente duas coisas: conseguir que fosse reconhecida a qualidade de iguais e de sujeitos políticos àqueles que a lei do Estado repelia para a vida privada dos seres inferiores; conseguir que fosse reconhecido o caráter público de tipos de espaço e de relações que eram deixados à mercê do poder da riqueza (Rancière, 2014, p. 73).

A democracia é compreendida então, como processo de luta para a ampliação da igualdade do homem público (inicialmente restrita às oligarquias) a outros domínios da vida comum e “para reafirmar o pertencimento dessa esfera pública incessantemente privatizada a todos e qualquer um” (Rancière, 2014, p. 75).

Considerando assim, que a democracia é definida por um processo de luta incessante por ampliação da esfera pública e por reconhecimento, seus valores estão muito mais associados à diversidade e ao conflito. Nesse sentido, no ensaio *Dissenso*, Rancière lança uma crítica do discurso dominante segundo o qual o princípio da democracia é o consenso. O consenso, em sua perspectiva, atua em verdade como supressor da política. Para Rancière, os sujeitos políticos se constituem por sua distinção social, e, portanto, pelo litígio, de modo que o princípio que constitui a racionalidade própria da política, é o dissenso.

A escolha desse termo não busca simplesmente valorizar a diferença e o conflito sob suas diversas formas: antagonismo social, conflito de opiniões ou multiplicidade de culturas. O dissenso não é a diferença dos sentimentos ou das maneiras de sentir que a política deveria respeitar. É a divisão do núcleo mesmo do mundo sensível que institui a política e sua racionalidade própria. Minha hipótese é, portanto, a seguinte: a racionalidade da política é a de um mundo comum instituído, tornado comum, pela própria divisão (Rancière, 1996, p. 368).

Para elucidar tal assertiva, Rancière narra processos de tomada de consciência de classe que constituem novos sujeitos políticos, de escravos romanos a proletários franceses. O ato de perceber-se como injustiçado ou excluído de determinada ordem social e o ato de composição do litígio para fazer-se ouvir com o sujeito constitui o núcleo estrutural da política.

a luta de classes, o cômputo polêmico enquanto um todo dos que não são nada, é a própria política. A divisão sensível pertence à definição mesma da política como modo específico da ação humana. O cômputo enquanto um todo dos que não são nada define uma comunidade que só pode ser uma comunidade do litígio (Rancière, 1996, p. 371).

O *demos* é a parte, ou o sujeito, “que se identifica ao todo [o pretensão universal] exatamente em nome da injustiça que lhe é feita pela “outra” parte: por aqueles que são alguma coisa, que tem propriedades, títulos para governar” (RANCIÈRE, 1996, p. 372).

O dissenso tem assim por objeto o que chamo o recorte do sensível, a distribuição dos espaços privados e públicos, dos assuntos de que neles se trata ou não, e dos atores que têm ou não motivos de estar aí para deles se ocupar. Antes de ser um conflito sobre a configuração do mundo sensível na qual podem aparecer atores e objetos desse conflito (Rancière, 1996, p. 373).

O dissenso figura assim, como racionalidade própria da política. O dissenso não é a divergência entre pontos de vista, “mas a constituição mesma do mundo

comum, sobre o que nele se vê e se ouve, sobre os títulos dos que nele falam para ser ouvidos e sobre a visibilidade dos objetos que nele são designados” (Rancière, 1996, p. 374). Rancière alerta ainda para os efeitos supressivos da racionalidade consensual:

O consenso quer suprimir a política, seu povo e seus litígios arcaicos. Quer substituí-los pela população, suas partes e os simples problemas de repartição dos esforços e das riquezas. Mas o povo político e seu litígio não desaparecem sem resto. Quando se quer suprimir o povo dissensual da política pela população consensualmente gerida, vê-se aparecer em seu lugar um outro povo (Rancière, 1996, p. 380).

A supressão do dissenso, geraria processos de radicalização e intratabilidade, enquanto a prática do dissenso permite que se vejam dois mundos em um só e é assim, indissociável da democracia. Ainda, na concepção do filósofo, há duas formas de organização social e de relação de poder, em constante tensão entre si: a política e a polícia.

A polícia não se refere apenas às forças de segurança, mas a um modo de organização da sociedade em prol da manutenção do status quo. Rancière argumenta que a polícia é uma forma de poder que é exercida por meio da regulação do espaço, do tempo e das identidades sociais, definindo o que é público/privado, permitido/proibido. Por outro lado, a política é uma forma de ruptura com a ordem estabelecida pela criação novas possibilidades de organização social e que questiona as fronteiras reguladas. A democracia estaria atrelada assim, à própria política, ou valendo-se da expressão anteriormente destacada de Carlos Nelson Coutinho, à “socialização dos meios e processos de governar o conjunto da vida social”.

Tomando então a concepção de Jacques Rancière, a democracia é um processo constante de reconfiguração das relações de poder, que requer o reposicionamento contínuo dos sujeitos que se movem de seus lugares privados, de exclusão da cena pública, para se fazerem existir politicamente, rompendo assim com o consenso previamente estabelecido. Por esse caminho de reflexão, o ato democrático por excelência é a possibilidade de, a partir das margens ou dos espaços de exclusão, criar-se formas de entendimento e ação política pelo dissenso.

Retomando então, as pretensões anunciadas nos discursos do poder local, notadamente o exercício da democracia, compreende-se desde a concepção de democracia apresentada, que as práticas de poder local só podem realizar-se no bojo

das lutas sociais, e as situações de conflito figuram como experiências a serem observadas para sua análise e adequada definição.

### 3.3 O TERRITÓRIO COMO ARENA E OBJETO DE DISPUTA DO PODER LOCAL

Definida nossa perspectiva sobre o poder e sobre a democracia, pensando sobre a capacidade explicativa do conceito de poder local, ou seja, em sua especificidade, o termo não teria sentido, ou dele poderia dizer-se apenas “poder”, se não houver qualificação do *local*.

E nesse sentido, a partir da chave de leitura do conflito, o sentido atribuído ao local, passa a ser, então, o de território como arena e objeto de disputa. Aqui não se compreende o conceito a partir da definição da ciência política clássica, como espaço limitado pelo Estado nacional e nem como sinônimo de espaço.

O território é compreendido, além da posse da terra, em sua dimensão simbólica e por sua constituição a partir das relações de poder. Trata-se tanto do poder em sentido de dominação, quanto de apropriação (Haesbaert, 2004; 2007a). Nesse sentido, se assinala que o território é uma construção histórica e social, portanto, decorrente das relações de poder.

Para o geógrafo Claude Raffestin, o espaço é anterior ao território, que se forma pela ação humana. Conforme o geógrafo, o espaço apropriado passa a ser um espaço “territorializado”:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente [...] o ator “territorializa” o espaço (Raffestin, 1993, p. 143).

Portanto, o território não é um dado, e sim um constructo das relações. Nessa perspectiva, a compreensão do território passa por admitir sua composição simbólica, pela qual se dá sua apropriação, e assim se manifesta a territorialidade. A territorialidade se dá pelas práticas sociais no bojo das relações de poder e pela apropriação simbólica do espaço. Para Raffestin, a territorialidade é um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo, como dimensões do “vivido” no território por uma comunidade (Raffestin, 1993). Daí decorre

a identidade, em um processo dialético da territorialidade. A esse respeito, Haesbaert assinala:

(...) a territorialidade, além de incorporar uma dimensão mais estritamente política, diz respeito também às relações econômicas e culturais, pois está intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar (Haesbaert, 2007, p. 22).

O território enquanto “espaço-tempo-vivido” aparece assim, como resultado de processos e relações do cotidiano social (Haesbaert, 2007a). Haesbaert propõe dois tipos ideais para a compreensão do território: o funcional e o simbólico. Sempre as duas dimensões estarão presentes, mas em proporções e interações diversas. Para o autor,

todo território é, ao mesmo tempo e obrigatoriamente, funcional e simbólico, pois as relações de poder têm no espaço um componente indissociável tanto na realização de “funções” quanto na produção de “significados”. O território é “funcional” a começar pelo papel enquanto recurso, desde sua relação com os chamados “recursos naturais” (HAESBAERT, 2007a, p. 23).

O território, compreendido desde a perspectiva das funções, é visto notadamente por sua função econômica. Já na perspectiva simbólica, o território é considerado sob o aspecto da apropriação identitária, como espaço vivido, pela subjetividade. Haesbaert usa essas duas dimensões para refletir também sobre o território e a globalização e seu caráter ambíguo nesse processo, uma vez que o território-recurso tende a coadunar-se com a mercantilização, enquanto o território vivido possui potências de diversidade; em suas palavras, “pode-se interpretar a ambiguidade do território tanto no lado homogeneizador da globalização como no lado diversificador da cultura” (Haesbaert, 2004, p. 40).

Em formulação é equiparável, na acepção de Milton Santos, ao *território usado*, que tem usos diferentes por empresas e pessoas, pelas empresas como recurso e pelas pessoas como “abrigo”, em um binômio similar ao valor de troca e de uso. Quanto a tal categoria, Cátia Antonia Silva aponta:

A análise de Milton Santos sobre o conceito de “território usado” mostra a necessidade de que, no estudo do território, sejam consideradas as múltiplas formas de manifestação do poder, a copresença de agentes econômicos e sujeitos sociais. Assim, reconhece que práticas, projetos e utopias conformam o cotidiano e produzem o futuro. Essa categoria refere-se às relações de poder, às lutas e aos conflitos estabelecidos pelos agentes no uso do território (Silva, 2011, p. 14).

É, portanto, no território usado pelas pessoas, como espaço-vivido que se pode direcionar o olhar na busca tanto de contradições, quanto de potencialidades. Essa dimensão das *práticas sociais* e das coletividades transgressoras ou resilientes aos processos de homogeneização e de mercantilização da vida importa em especial, para que não se recaia na abordagem territorial como mero recorte do espaço. Para Ana Clara Torres Ribeiro, o território da ação estratégica focaliza o território como dado e o aproxima da estatística; é antagônico ao território usado, que focaliza as relações e práticas, incluindo a solidariedade (Ribeiro, 2011, p. 27). A esse respeito, a professora aponta que:

Cabe valorizar a multiplicação, no presente, dos movimentos sociais comprometidos com a defesa de recursos territoriais, bastando citar, nessa direção, a luta pela água nos países andinos. Entretanto, essa valorização não implica em aceitar, por assim dizer, a colagem do “umbigo” da sociedade no território, o que impediria que os movimentos sociais confrontassem a ação estratégica dominante, que não obedece a fronteiras e escalas. Da ação dominante, convém destacar isoladamente o território, na medida em que para ela, este é apenas o último passo do controle exercido sobre o espaço social. [...] Com esses elementos, pode se compreender que o destaque isolado do território expressa alianças entre os atores que dominam os condicionantes atuais da ação estratégica: o Estado e as grandes corporações. (Ribeiro, 2011, p. 27).

Daí a necessidade de valorizar a ideia de território usado, que coloca o debate territorial com centro sobre a ação humana e os processos de apropriação (territorialidade). Portanto, não se trata simplesmente de olhar para os territórios, mas sim, para as práticas e contradições que emanam dos conflitos e das contradições da territorialidade, como apropriação do espaço, para buscar suas potências. Nesse sentido, Ana Clara Torres Ribeiro também assinala que:

Superar as representações hegemônicas do espaço popular implica confrontar a noção predominante de território, permitindo o reconhecimento de historicidades singulares, da potência de sujeito dos muitos outros e dos vínculos sociais que transcendem a visão censitária da sociedade, ou seja, a colagem da população e ao espaço por meio do domicílio. Como se sabe, a visão censitária pertence ao Estado e às organizações da sociedade civil que nele conseguem influir. Outras leituras do território e povoamento, que contemplem as muitas outras, podem ser construídas por intermédio, por exemplo, da reconstrução analítica do cotidiano, da valorização da geografia das práticas sociais, da sociabilidade e da dinâmica do território usado (Ribeiro, 2011, p. 31).

Assim, quanto à qualificadora do *local* ao poder, ainda que haja uma potencial fetichização da escala local e regional como um poder melhor, ou bom poder, nos

parece que há um interesse específico e uma importância do *lugar* para a formação social. No território usado, vivido pelas pessoas, vislumbra-se um potencial transformativo.

Na prática dos movimentos sociais populares brasileiros, o dado do lugar ou da territorialidade é fundamental como mediação das lutas sociais. Nos exemplos da luta por moradia, reforma agrária e por modos de vida tradicionais, o engajamento dos atores parte da mediação da vida concreta no cotidiano e nos territórios. As grandes agendas desses movimentos e comunidades articulam a manutenção sobre territórios particulares com questões e processos mais amplos, nacionais ou globais. Assim, ainda que não se possa idealizar a escala local, há interesse em se pensar tal escala, do ponto de vista da reprodução social.

Há, portanto, potência na territorialidade e no território como espaço vivido. E é pensando nessa potência, que o sentido dado na abordagem do poder local é o de território, considerando os processos e práticas de apropriação territorial.

Mas para que não se incorra no risco de fetichização da ideia do local, pela ideia de bom poder, como se as relações de poder construídas a partir do território fossem ontologicamente boas, não bastaria uma forma estabelecida na fórmula “práticas coletivas de apropriação territorial”. Isso porque a falta da qualificação do direcionamento desta apropriação deixaria o conceito sem especificidade, considerando o crivo estabelecidos referente aos efeitos democráticos do poder local. Tal direcionamento foi dado pela qualificação das práticas de apropriação territoriais pelo princípio político do comum, conforme se passa a aduzir.

### 3.4 A PRÁXIS DO COMUM CONTRA A JURISDIÇÃO PATRIMONIAL

A emergência do capitalismo e do estado moderno correspondem, do ponto de vista da institucionalidade jurídica, à centralidade da propriedade privada e a igualdade abstrata dos sujeitos. O sujeito corresponde ao indivíduo, e o individualismo é condição da troca generalizada.

A mudança do regime jurídico e a instauração do absolutismo da propriedade privada no capitalismo são narrados nos textos de Karl Marx sobre o furto da madeira e nos Capítulos 24 e 25 d’*O Capital*, a respeito do processo de cercamento das terras comunais. Enquanto no texto d’*O Capital* narra-se e se analisa o processo de cercamentos considerados já como *acumulação primitiva* do capital (ou originária),

nos textos anteriores, que abordam o furto da madeira, Marx centra-se sobre a crítica do sistema jurídico emergente (Marx, 2017a; 2017b).

Conforme a crítica apresentada, por meio dos cercamentos "os proprietários fundiários instituíram legalmente uma usurpação" sobre as terras comunais, desconsiderando os direitos consuetudinários em uso<sup>8</sup> (Marx, 2017a, p. 795). Além de os proprietários fundiários terem sido beneficiados pela apropriação privada das terras em si, as condutas de pesca, caça, e colheita de frutos e madeira das terras comunais passou a ser tipificada como crime e ensejadores de multas ao particular. Recaiu sobre os pobres, então, além da usurpação de seus direitos, a criminalização. Daniel Bensaïd (2017), na apresentação aos textos de Marx, na obra publicada pelo título *Os despossuídos*, aponta a indissociabilidade do sistema econômico emergente com uma nova juridicidade:

O dilema vem precisamente do fato de que a integração da madeira no circuito de criação do valor comercial torna seu valor de uso e seu valor de troca indissociáveis. O desafio da nova legislação é fazer valer o direito de propriedade, distinguindo com rigor os títulos de propriedade dos títulos de necessidade, a economia da troca da economia da subsistência (Bensaïd, 2017, p. 17).

Em sua apresentação, Bensaïd se refere à "jurisdição patrimonial", como forma de compreender o direito, que corresponde à generalização da forma mercadoria. A jurisdição patrimonial "pretende abolir o direito imprescritível dos pobres ao bem comum oferecido pela natureza" (BENSAÏD, 2017, p. 21). Conforme o autor, o estatuto da propriedade evoluiu progressivamente para um "absolutismo da propriedade" e a propriedade passa "de um estado de bem para o de direito subjetivo" (BENSAÏD, 2017, p. 23).

O processo de cercamentos é um ponto crítico para compreensão do capitalismo e do regime jurídico emergente. Isso porque, o cercamento, como ato de violência originária de apropriação privada das terras comuns, é um ponto paradigmático de fundação do capitalismo. Ainda que observemos transformações na

---

<sup>8</sup> Aqui, note-se que a expressão "direitos consuetudinários em uso" não é um pleonasmo, visto que a caracterização do direito consuetudinário diz respeito ao seu fundamento (o costume) em oposição ao direito formalizado legalmente, próprio do Estado moderno. No caso, com a emergência dessa nova juridicidade, Marx se refere à tensão existente naquele momento histórico entre práticas respaldadas por direitos de fundamentos diversos e ao fato de que, quando o furto da madeira passou a ser criminalizada, a colheita da madeira era ainda uma prática em uso, respaldada pelo direito consuetudinário.



institucionalidade estatal, a propriedade privada continua no núcleo duro da juridicidade, tal qual a mercadoria figura para o sistema econômico. Portanto, a reflexão sobre formas de resistência e construção de contra-hegemonia do ponto de vista jurídico, devem buscar alternativas a tal núcleo duro e não o reforçar. Como pontua Bensaïd:

Mas como imaginar um reequilíbrio sem mexer com a propriedade fundiária? E sem mexer com a especulação e a propriedade imobiliária que expulsam as classes populares para habitações cada vez mais distantes? De maneira mais geral, como imaginar essa revolução do espaço sem sua reapropriação social? (Bensaïd, 2017, p. 70).

As questões formuladas por Bensaïd se conjugam à reflexão sobre o poder local na pretensão de seus discursos de indicar uma instância e forma de poder em contraposição à globalização e à centralização das decisões políticas. Daí emerge a qualificação das práticas de apropriação territorial, orientadas pelo princípio político do comum, como princípio antitético ao absolutismo da propriedade privada e ao individualismo.

Em *Calibã e a Bruxa*, Silvia Federici também aborda o processo de cercamentos, frisando seus impactos sobre a coesão social, além dos efeitos propriamente econômicos. As terras comunais geravam processos de decisão coletiva e produção cooperada, e era também nelas onde se realizavam celebrações, jogos e reuniões da comunidade camponesa, de modo que essas terras eram fundamentais para a sociabilidade de solidariedade camponesa (Federici, 2017, p. 138). Após a generalização dos cercamentos, essa base de sociabilidade foi desintegrada, inaugurando a problemática social urbana. Comentando essas transformações, a autora assinala:

Não só a cooperação no trabalho agrícola desapareceu quando a terra foi privatizada e os contratos individuais de trabalho substituíram os coletivos, mas também as diferenças econômicas entre a população rural se aprofundaram, à medida que aumentou o número de ocupantes ilegais que não tinham nada além de uma cama e uma vaca, e a quem não restava outra opção a não ser “ajoelhar e baixar a cabeça” para implorar por um emprego. A coesão social começou a se decompor, as famílias se desintegraram, os jovens deixaram os vilarejos para se unir à crescente quantidade de vagabundos ou trabalhadores itinerantes – que logo se tornaram o principal problema social à época -, enquanto os idosos eram abandonados à sua própria sorte (Federici, 2017, p. 138).

A constatação do efeito privatizante das terras comuns sobre a coesão social expõe e exemplifica a emergência do *ethos* individualista da subjetividade capitalista.

O comum, como princípio, não se opõe apenas à propriedade privada, mas também a esse *ethos* universalista, homogeneizador, individualista e desintegrador. O comum figura como princípio que evoca um porvir de superação deste *ethos*, que supera o binômio público-privado.

Debruçando-se melhor sobre a categoria do comum, além de acionar essa ideia dos cercamentos, do ponto de vista histórico, constata-se que sua reivindicação ressurge a partir da década de 1980, por movimentos sociais, especialmente nas lutas contra processos de privatização e dentro da agenda ambiental. A ideia, como mote, se articula especialmente contra o estado gerencial de orientação neoliberal. Nesse sentido Pierre Dardot e Christian Laval apontam:

No fundo, paradoxalmente, foi o próprio neoliberalismo que impôs a virada do pensamento político para o comum, rompendo a falsa alternativa espetacular entre Estado e mercado, voltando que é inútil que o Estado “volte a encaixar” a economia capitalista no direito republicano, na justiça social e mesmo na democracia liberal. Assim, pôs fim à ideia de que o Estado poderia ser o recurso da sociedade contra os efeitos desastrosos do capitalismo (Dardot; Laval, 2017, p. 15).

Embora tal assertiva não possa ser completamente generalizada, o “desencantamento” com o Estado por parte de movimentos sociais é indiscutivelmente crescente ante a redução de sua capacidade de prover direitos sociais e subordinação cada vez maior às exigências do mercado. Desse desencantamento, Dardot e Laval sugerem que cresce a ideia do comum no léxico da reivindicação de novas formas de organização e ação sociais.

O comum tornou-se princípio efetivo dos combates e movimentos que há duas décadas resistem à dinâmica do capital e conduzem a formas originais de ação e discurso. Longe de ser pura invenção conceitual, é a fórmula de movimentos e correntes de pensamento que pretendem opor-se à tendência dominante de nossa época: a da ampliação da apropriação privada a todas as esferas da sociedade, da cultura e da vida. Nesse sentido, o termo “comum” designa não o ressurgimento de uma ideia comunista eterna, mas o surgimento de uma forma nova de contestar o capitalismo, ou mesmo de considerar sua superação (Dardot; Laval, 2017, p. 17).

O plexo do comum conta com abordagens diferentes, destacando-se os “bens comuns”, a ideia de “bem comum”, os “comuns” ou sua utilização no singular “comum”. Com diferenças em seus sentidos e campos de veiculação, todo esse plexo aponta para a crítica do neoliberalismo e da globalização, compreendida como mundialização do capital. Assim, além de algo que opera nos discursos políticos, o comum vem se

constituindo também como chave analítica em pesquisas sobre organizações e ações coletivas que estabelecem formas de vida e reprodução social que rivalizam com a totalização privatista.

A primeira formulação com destaque a respeito do comum, é da economista Elinor Ostrom, com sua obra *Governing the Commons: the Evolution of institutions for collective action* (Ostrom, 2015). De forma sucinta, Ostrom foi inovadora ao apresentar, por meio da pesquisa empírica, uma grande contestação à tese relativa à “Tragédia dos Comuns”, prolatada por Garrett Hardin em 1968 (Hardin, 1968). Hardin defendeu que os bens comuns, notadamente os recursos naturais, seriam vitimados pela incapacidade de ação cooperada na sociedade, valendo-se da teoria do prisioneiro, segundo a qual escolhas racionais individuais levam a resultados coletivos irracionais (Hardin, 1968). A partir de tal premissa, o autor propôs que haveria apenas dois caminhos para a sustentabilidade dos bens comuns e recursos naturais finitos: a privatização, ou a propriedade pública. Ou seja, não poderia haver bens fora do regime de propriedade.

Ostrom, além de construir sua tese a partir da crítica ao individualismo metodológico, propôs uma reflexão com a perspectiva de “resolução dos problemas”, indicando exemplos de gestão comum, fora do binômio privado-público, como em comunidade pesqueira, de posse coletiva e áreas de irrigação coletiva. Ostrom se refere aos comuns enquanto bens comuns, dentro de uma perspectiva institucionalista e figura como principal referência dentro dessa abordagem. Para Ostrom os recursos comuns podem ser gerenciados de forma sustentável por meio de um sistema de gestão de seus usuários, que implementariam suas próprias regras, baseados em na colaboração e confiança mútuas, em vez da competição. Para Ostrom, o comum é tão mais eficaz quanto maior o senso de responsabilidade compartilhada e de participação ativa na tomada de decisões e implementação das regras pelos usuários (Ostrom, 2015).

A referência a Ostrom é necessária considerando tratar-se do grande marco inaugural do debate e por ter apresentado um modelo de análise de casos. Ainda que vinculada a uma perspectiva dos comuns muito associada à ideia de recursos comuns, Ostrom também faz um deslocamento necessário ao debate, ao focalizar a análise da organização social e/ou comunitária na gestão dos recursos comuns, deslocando a discussão de uma suposta natureza ontológica desses bens, para o nível da análise de casos.

Na perspectiva de Dardot e Laval, Ostrom teria uma visão *naturalista* do comum, porque a economista vincularia o potencial de governança pelos usuários de recursos comuns como advinda da própria natureza desses bens, de modo que a adequação do regime de gestão comum, privada ou pública, adviria da própria natureza desses bens (Dardot; Laval, 2017).

Em termos de publicações teóricas de grande repercussão, após as formulações de Ostrom, figura a formulação de Michael Hardt e Antonio Negri, na obra *Bem-estar Comum*, que dentro de seu contexto epistêmico, associam o comum à produção biopolítica (Hardt; Negri, 2016). O contexto epistêmico em questão, é a compreensão dos autores, segundo a qual assistiríamos hoje a uma estrutura de poder do capitalismo descentralizada e desterritorializada, em sua fase “cognitiva” e pós-moderna na globalização. Nesta perspectiva no lugar das classes e da classe trabalhadora, figuraria a multidão, de caráter diverso em suas identidades e que se opõe à unidade política. A multidão teria como reclamo a democracia radial, aversa ao sistema de representação. Quanto ao comum, a ideia é identificada pelos autores pela riqueza imaterial/cognitiva da produção social (conhecimentos, linguagens, códigos, informações e afetos), que diferentemente da riqueza de ordem material, não está sujeita à lógica da escassez (Hardt; Negri, 2016).

No artigo *Além do Estado e do capital: notas sobre três abordagens críticas do comum*, o economista João Tonucci Filho, ao explicar a concepção de Hardt e Negri, identificada por ele como “o comum da produção biopolítica”, assinala que:

[...] a produção biopolítica aponta para uma crescente contradição entre a propriedade material, exclusiva e irreproduzível, e a propriedade imaterial, posto que os produtos imateriais acabam escapando às circunscrições da propriedade privada e tornam-se potencialmente comuns, pela facilidade com que são reproduzíveis e compartilháveis. Esses conflitos expressam-se hoje, sobremaneira, nas disputas do complexo universo das patentes, dos direitos autorais, da propriedade dos códigos genéticos etc. Diante disso, o autor argumenta que a centralidade contemporânea da produção biopolítica implica uma nova contradição ao capital (Tonucci Filho, 2019, p. 155).

Nessa perspectiva, considerando a fase cognitiva do capitalismo, estaria se forjando no seio do próprio capitalismo, uma sociedade baseada no comum. Portanto, da própria suposta predominância dos elementos cognitivos na riqueza e seu caráter não excludente, estaríamos vendo emergir uma sociedade fundada sobre o comum, como um modo de produção da realidade social produzida pelo trabalho humano (Hardt; Negri, 2016).

Conforme a formulação, há diversas limitações e problemas na abordagem, considerando a grande centralidade dada pelos autores no trabalho cognitivo e em especial, sua concepção segundo a qual esse tipo de produção seria disruptiva em relação ao modo de produção capitalista. Há um determinismo latente na concepção de Negri e Hardt, na medida em que vislumbram o desenvolvimento de uma nova forma de reprodução no bojo do processo produtivo do próprio capitalismo e no desenvolvimento das forças de produção.

Conforme Tonucci Filho, a essa perspectiva consta a crítica de todo um campo que centra sua discussão em torno da reprodução social, destacando-se a autora Silvia Federici, já mencionada neste capítulo, mas também outras perspectivas teóricas que se opõem à ideia determinista da necessidade ou da naturalidade do desenvolvimento das forças produtivas. Tais perspectiva são críticas às ideias de progresso e desenvolvimentismo, figurando nesse campo proposições que vão desde a ecologia radical até as ideias latino-americanas do bem viver. Conforme Tonucci:

Todas elas contrapõem-se ao “progressismo” tal como aquele encontrado em Hardt e Negri no que diz respeito à positivação celebratória do potencial transformador do próprio capital. Ademais, essas abordagens apontam para a existência de outras economias e práticas de valor fora do capital. As práticas e atividades de outras economias, englobadas sob a esfera da reprodução – como o trabalho não pago, as atividades não monetizadas, a produção de valores de uso etc. (Tonucci Filho, 2019, p. 162).

Porém, de acordo com Dardot e Laval, a obra de Hardt e Negri teria relevância por ter sido a primeira com grande repercussão na qual se apresenta um conceito mais amplo e abstrato de comum, o *desassociando da ideia de recursos ou bens*, como mera modalidade da propriedade. Conforme Tonucci Filho, “Hardt e Negri souberam situar o comum no coração da produção social e no seio das lutas multitudinárias contemporâneas, procurando nas contradições do capitalismo a sua superação”, razão pela qual importa a menção e análise de sua elaboração (Tonucci Filho, 2019).

No desenvolvimento do debate sobre o comum chegamos à proposição feita por Pierre Dardot e Christian Laval, que buscam identificar no princípio político do comum “o sentido dos movimentos, das lutas e dos discursos que, nos últimos anos, se opuseram à racionalidade neoliberal em várias partes do mundo” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 19). Os autores têm como centralidade então as práticas e lutas sociais, consideradas como fontes de instituição e direito. Em sua perspectiva,

O comum é o princípio político a partir do qual devemos construir comuns e ao qual devemos nos reportar para preservá-los, ampliá-los e lhes dar vida. É, por isso mesmo, o princípio político que define um novo regime de lutas em escala mundial. [...] O comum não é nem um princípio moral abstrato, nem um tipo de homem. Os homens que agem para construir o comum não se deixam enquadrar previamente num tipo psicológico identificável, nem numa categoria social de contornos definidos: eles são o que suas práticas fazem deles (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 54).

Na perspectiva dos autores o comum se constrói na prática de formação dos sujeitos coletivos, e não se trata assim, de um princípio generalizável abstratamente, como algo equivalente à solidariedade, mas de um princípio que se dá nas situações concretas de engajamento coletivo. O princípio político do comum é assim, instituído pela práxis, compreendida como “a atividade que estabelece um novo sistema de regras e a atividade que tenta reiniciar permanentemente esse estabelecimento para evitar a paralisação do instituinte no instituído” (DARDOT; LAVAL, 2017, p. 471), essa práxis, de caráter coletivo, envolve os elementos da coparticipação, da codecisão e da coobrigação. Em síntese apresentada por Tonucci:

o princípio do comum impõe fazer da participação direta em uma mesma atividade o fundamento da obrigação política, portanto da coatividade o fundamento da coobrigação. Logo, o fundamento dessa obrigação política não pode ser encontrado em nenhuma filiação prévia – étnica, nacional etc. –, já que ela procede inteiramente do atuar em comum: trata-se de um compromisso prático que vincula todos aqueles que são coparticipantes de uma mesma atividade à coobrigação de produzirem coletivamente suas regras (Tonucci Filho, 2019, p. 165).

Partindo de tal concepção, não se estabelece aprioristicamente nenhum sujeito específico, que por suas características ontológicas esteja propenso à revolução social. Isso porque, na perspectiva apresentada pelos autores, apenas a prática pode produzir novos sujeitos coletivos (Dardot; Laval, 2017).

Portanto, o comum não está associado a sujeitos pré-definidos e não é associado a determinados bens ou recursos. Nessa proposição, o comum é princípio político de uma práxis instituidora, figurando como uma qualidade dessa práxis e ao mesmo tempo como aquilo que é instituído por esta práxis.

Nessa esteira é pertinente a reflexão sobre a pertinência do pensamento de autores europeus e sua transposição para reflexão sobre experiências de lutas sociais em territórios latino-americanos. No artigo *Para descolonizar o comum: um ensaio crítico sobre a obra de Dardot e Laval*, o sociólogo Rafael Afonso da Silva aponta a pertinência do conceito de comum apresentado, considerando que não há conteúdos

prescritivos ou apriorísticos, que inviabilizem sua utilização como chave de análise em outros territórios. Na perspectiva do sociólogo, a proposta conceitual de comum de Dardot e Laval contrapõe-se à captura colonial do comum, por partirem da premissa da diversidade da práxis instituinte do comum, que é fundada nas lutas sociais e nas práticas coletivas. Em suas palavras:

Ao estabelecer tais premissas, Dardot e Laval criam um espaço analítico e político que apresenta muitas afinidades com o pensamento descolonizador, na medida em que recusa um monopólio normativo para o comum na forma de uma plataforma epistemológica e política que defina aprioristicamente os sujeitos, os objetos, as formas ou modalidades do comum (Silva, 2021, p. 353).

A proposição do comum na acepção de Laval e Dardot, como princípio político de uma práxis instituinte, como qualidade da ação coletiva e como produto desta mesma ação, propicia uma reflexão em diferentes contextos. Isso porque, a concepção apresentada não tem viés naturalista (o comum como qualidade derivada de um determinado conjunto de bens ou então como qualidade emergente do trabalho de ordem cognitiva). Ainda conforme Rafael Afonso da Silva, tal “deslocamento é um pressuposto para assegurar o lugar da multiplicidade ontológica ou cosmopolítica e da diversidade epistemológica do mundo na política do comum” (Silva, 2021, p. 353), considerado como princípio geral de reorganização da sociedade.

Além de Dardot e Laval, é necessária ainda a apresentação da formulação de Stavros Stravides, que em perspectiva similar elabora suas posições especialmente a partir de casos e situações no ambiente urbano. Para o autor, a organização do território e estruturação do espaço incide sobre a própria modelação das formas de organização social, assim como as formas de poder se traduzem em formas de organização espacial. Stravides compreende o comum como relações sociais, como a possibilidade de criação de novas formas de vida, a partir do potencial de diferentes formas de organização social na produção, uso e gestão de espaços e recursos compartilhados pela comunidade em sua relação com o espaço. Tal como Dardot e Laval, o autor não compreende o comum como uma determinada ordem de recursos ou como produto associado a determinados sujeitos e a determinadas condições de trabalho. Conforme o autor:

O compartilhamento precisa ser explorado não meramente como uma atividade econômica (compartilhamento de bens, recursos ou serviços), mas

também como um conjunto e lógica de práticas sociais vinculadas à distribuição de poder em contextos sociais específicos (Stavrides, 2021, p. 7).

A perspectiva de Stavrides é interessante por trazer ao centro da reflexão para as práticas caracterizadas pelo princípio político do comum a ideia de distribuição de redistribuição do poder a partir das práxis do cotidiano. Para o autor, a “vida cotidiana deve ser entendida não apenas como um aspecto crítico da reprodução social, mas também como fonte de potencial resistência aos hábitos e valores dominantes” (Stavrides, 2021, p. 8).

Portanto, o comum não pode ser pesado dentro da limitação de ações ou práticas que alterem a titularidade do regime de propriedade ou a forma de gestão de determinado recurso. O comum como princípio político de práxis instituintes tem um potencial também para a transformação das próprias relações sociais. Desse modo, compreende-se o comum de acordo com a concepção apresentada por Dardot e Laval, como princípio político das práticas e estratégias de apropriação territorial, como a adjetivação necessária para compressão do poder local.

### 3.5 OCUPAÇÕES DE TERRAS: APROPRIAÇÃO COMUM E CONSTITUIÇÃO DOS SUJEITOS

Foram apresentadas todas as ideias que compõem os núcleos de sentido da reflexão apresentada do poder local a partir dos conflitos, como *práticas e estratégias coletivas de apropriação territorial, qualificadas pelo princípio político do comum*.

A partir de tal definição mantém-se a coerência com a concepção relacional de poder, a especificidade do “local” dada pelo território e por outro lado, tem-se a verificação dos efeitos identificados como transversais nas diferentes perspectivas sobre o poder local, isso é dizer: a possibilidade de aprofundamento democrático, pelo exercício da democracia no cotidiano; e a contraposição ao processo de centralização política pela globalização (compreendido como mundialização do capital).

Conforme aduzido, a concepção apresentada possibilita a reflexão sobre experiências diversas, desde processos de resistência de comunidades tradicionais, até lutas pelos usos do espaço urbano. Mas neste trabalho, focalizamos a análise de casos sobre processos de ocupações de terras por movimentos sociais, no bojo da luta pela moradia e pela reforma agrária. No próximo capítulo buscamos mapear tais práticas e estratégias dentro do conflito entre despossessão e permanência no



território. Porém, antes de adentrar aos casos, são feitas algumas considerações transversais aos processos de ocupação de terras e a pertinência de pensá-los como experiências de poder local.

A ocupação de terras foi e é uma forma fundamental de constituição do território no Brasil. Rigorosamente, poderia se pensar desde a espoliação dos povos originários promovida na colonização até os processos de ocupações de terras por movimentos sociais no campo e na cidade. Evidentemente, tais processos não são equiparáveis em suas éticas, propósitos e correlação de forças, porém, considera-se aqui a ocupação de terras como uma forma de apropriação direta, que rompe a normatividade prevalente e um histórico de formação territorial predominantemente marcado pela posse. No caso do colonizador, se rompe a normatividade dos povos originários e no caso das ocupações de terras por movimentos sociais, afronta-se a normatividade estatal e capitalista, a partir da qual a terra se adquire exclusivamente pela compra. Em uma perspectiva histórica, a apropriação da terra e a relação de territorialidade é sempre um dado central das transformações sociais.

Para pensar o poder local e a própria democracia hoje, nos interessa os processos de ocupações de terras promovidas por movimentos sociais ou comunidades, movidos pela finalidade de alguma forma de valor de uso, seja a moradia, seja pela produção agrícola.

Do ponto de vista da lei, sem considerar as disposições especiais relativas a comunidades tradicionais, tem-se a terra pela propriedade, que só se adquire pela compra dentro do mercado ou pelo tempo de posse não contestado. Além dessas hipóteses, inserem-se possibilidades dentro do quadro de políticas públicas, como a reforma agrária e a regularização fundiária.

Neste contexto de reduzidas possibilidades, considerando a disparidade entre o valor da terra e a padrão de remuneração da grande maioria dos brasileiros, a ocupação tornou-se uma importante forma de acesso à terra, seja no campo ou na cidade. Apesar de se tratar de uma realidade generalizada, do ponto de vista jurídico, o trato é de criminalização, posto que se trata de uma ação não admitida no ordenamento legal.

As ocupações podem ocorrer de duas formas: como ações isoladas por pequenos grupos ou comunidades (como na maioria das ocupações urbanas) ou como ações no bojo de movimentos sociais. No caso das ocupações relacionadas a movimentos sociais há, do mesmo modo, o aspecto da necessidade e do propósito

final de atendimento de algum direito social. A característica distintiva entre elas não reside na necessidade das famílias integrantes da ação, mas sim no aspecto organizacional, considerando o fato de a maioria dos movimentos ter metodologias próprias de ordenamento e agendas já construídas, de forma mais geral, com os governos. Essas comunidades formadas nas ocupações, ainda que com diferenças conforme as metodologias estabelecidas por cada movimento social, desenvolvem procedimentos e formas particulares de organização e estratégias de luta social.

De um modo ou outro, a ocupação como ato inaugura um processo de territorialização e sociabilidade comunitária, cuja coesão social varia conforme cada experiência. Seja em ocupações espontâneas ou organizadas por movimentos sociais, a ocupação constitui ao mesmo tempo uma subjetividade específica, pela consciência de todos que decidiram ocupar e pelo caráter político daquele ato disruptivo, do ponto de vista legal.

A ocupação de terras opera um salto de consciência para a comunidade, quando um grupo de indivíduos passa a constituir-se como sujeito coletivo, sem-terra ou sem-teto. Trata-se de um salto de consciência, consubstanciado em ato. A ocupação é provocada pela injustiça da falta de acesso à terra e a ocupação instaura, desde o primeiro momento, um processo de luta contra as premissas normativas de nosso modo de produção. De modo que, a participação em um processo de ocupação, envolve, necessariamente, uma decisão política. Nesse sentido, afigura-se um compromisso político que procede do agir comum.

A ocupação, inaugura, assim, ao mesmo tempo sujeitos e um conflito, pelo qual se enfrenta a normatividade dominante. E conforme aduzido, o conflito é fundamental à análise social, do poder e da democracia. Isso porque a acepção relacional coloca em cena os processos de acumulação de forças entre as classes e a luta social. Do mesmo modo então, que se desassocia o poder do Estado como sujeito, a democracia deve ser pensada para além do sistema representativo como modelo de governo.

As ocupações de terras por movimentos sociais são processos de especial interesse assim, por ao mesmo tempo: tratar-se de um ato disruptivo do ponto de vista econômico, jurídico e dos valores dominantes; e por tratar-se de um ato constitutivo quanto de sujeitos coletivos.

Sob o primeiro aspecto, a ocupação de terras é disruptiva em relação ao instituto econômico e normativo mais central de nosso modo de produção capitalista: a propriedade privada e o *ethos* individualista que a ela corresponde.

Apesar de muitas vezes, ao final, as comunidades logrem justamente obter propriedades privadas (produção de habitações, regularização fundiária ou reforma agrária), a práxis da ocupação é disruptiva pela forma de apropriação e por operar uma politização do próprio instituto da propriedade privada.

A ocupação de terras reestabelece os termos da discussão e do conflito, tirando a terra de seu lugar de propriedade, de imóvel ou título, própria do léxico privado para inseri-la na gramática das questões públicas, afirmando em primeiro lugar o caráter público da terra pela sua apropriação por seu valor de uso – moradia, produção agrícola.

Nesse sentido, nas ocupações de terras por movimentos sociais, se verifica uma práxis caracterizada pelo princípio político do comum, que reposiciona os crivos do que é público e privado e assim, reposiciona as próprias relações de poder. Nesse sentido, Stavrides aponta:

Nas redes e relações de compartilhamento, o público é reapropriado por ser definido coletivamente por aqueles que o compartilham. A esfera pública, historicamente, sempre pertenceu a uma autoridade específica que não apenas a definia, mas também fornecia (impunha) as regras para seu uso. O comum nascido da liberação potencial da comunização desafia as regras que definem e mantêm a esfera pública. O comum também vai além do privado. Não apenas porque ele desafia as apropriações individuais (do conhecimento, relações afetivas, oportunidades de encontro, propriedades circunscritas individualmente), mas também porque ele desenvolve formas de conectar aspirações e táticas privadas a circuitos de compartilhamento (Stavrides, 2021, p. 9).

Nesta mesma perspectiva, também se coaduna a reflexão de Rancière, segundo a qual, o Estado estabeleceu o domínio da política, enquanto os sujeitos devem ocupar-se de suas questões individuais, na esfera privada, e democracia consiste justamente, na luta contra esse processo de privatização. Tem-se, portanto, que o ato de ocupar pelos movimentos sociais, como forma de reivindicação, provoca uma pressão sobre a fronteira fictícia do público/privado, politizando a relação e uso da propriedade, um instituto eminentemente privado.

Ainda na reflexão de Rancière, mas pensando sobre os efeitos subjetivos das ocupações de terras por movimentos sociais sobre os ocupantes, na perspectiva do filósofo a percepção de si como excluído de determinada ordem social e o ato de

composição do litígio para fazer-se ouvir com o sujeito, constitui o núcleo estrutural da política. Tal qual as greves em sua formulação original, as ocupações se configuram como forma e estratégia de luta não disciplinada.

Desse modo as ocupações provocam um efeito duplo de politização, no sentido do alargamento da esfera pública e no sentido de constituição de sujeitos coletivos.

Por fim, além desses aspectos, as ocupações reconfiguram o próprio espaço, transformando-o em território, transformando imóveis em comunidades. A disputa pelo território é, também, uma disputa por poder, e as ocupações instauram desde sua conformação um litígio, entre a permanência e o reconhecimento de direitos, contra a despossessão. Pela instauração do dissenso, a ocupação desvela a terra de seu estado de recurso, lhe atribuindo um valor de uso primordial.

Além dos aspectos mais imediatos sobre um território ou uma propriedade em particular, as ocupações, em especial aquelas que se dão articuladas com ou enquanto movimento social, operam efeitos sobre outras escalas de lutas e disputas ao estabelecer outros modelos possíveis de construção e significação do espaço. A ocupação denuncia a privatização da terra e a repolitiza, tirando de seu status de recurso transformando-a em território. Assim como no debate feminista se denuncia a privatização do cuidado e do trabalho reprodutivo, a ocupação opera um papel politizante sobre a terra, a retirando de sua representação privada.

Nesse sentido, a ocupação reconfigura o espaço e a permanência no território apropriado (que se constitui como território pela significação) é uma experiência de poder local. E pensar as experiências de movimentos populares dentro do debate em torno do poder é essencial para a superação da ideia limitadora de que a disputa do poder se dá, necessariamente, a partir da disputa do aparelho estatal.

### 3.5 CONCLUSÃO PARCIAL

Da proposta de ressignificação do conceito de poder local, manteve-se da concepção relacional, o foco sobre as disputas das classes em luta e suas práticas e estratégias; a ideia da necessidade da transescalaridade dessas práticas e estratégias para figurarem como efetiva resistência ao processo de globalização e a necessidade do recorte territorial para sintetizar a especificidade vislumbrada do poder local. Considerando esses elementos e as pretensões ou efeitos visados pelos discursos do

poder local, se traçou a hipótese de definição de poder local como práticas e estratégias coletivas de apropriação territorial, movidas pela lógica do comum.

Tal definição leva em consideração as pretensões inicialmente identificadas do poder local, quais sejam: 1) a possibilidade de aprofundamento democrático, pelo exercício da democracia no cotidiano; 2) a contraposição ao processo de centralização política pela globalização (compreendido como mundialização do capital).

A definição proposta, em disputa do conceito mobilizador “poder local”, desloca seu sentido do eixo governos-cidades para o conflito-território e permite abarcar uma diversidade de experiências, mantendo-se sua especificidade. Dentre tal diversidade de experiências, como exemplos poderíamos indicar desde experiências de comunidades tradicionais com modos de vida próprios, ocupações de terra pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e até disputas pelo espaço público nas cidades. Apesar da diversidade de práticas possíveis que podem ser identificadas como experiências de poder local, feita a definição teórica, apresentamos a tese de que os processos de ocupações de terras por movimentos sociais figuram como experiências de poder local, na medida em que operam a reinstalação e ressignificação do território sob premissas disruptivas em relação ao instituto jurídico fundador de nossa sociabilidade - a propriedade privada. Essas experiências apresentam a potência de uma força instituinte política e tensionam o direito e a forma hegemônica de organização espacial, fortalecendo assim o imaginário social de outras relações sociais possíveis. Por meio das ocupações de terras pelos movimentos populares urbanos e rurais tem-se a instauração de um dissenso em torno da forma dominante de produção do espaço e podemos vislumbrar formas insurgentes de organização social que reconfiguram as relações de poder. Feita tal proposição, a pesquisa empírica centra-se sobre a análise de casos de ocupação de terras, rurais e urbanas, para compreensão das dinâmicas de poder na disputa pelo território, a fim de identificar as estratégias e ferramentas de reconhecimento que podemos identificar como relevantes no desenvolvimento do conflito judicializado.

## 4 A DISPUTA ENTRE PERMANÊNCIA E DESPOSSESSÃO: O PODER LOCAL NOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS

*Do ponto de vista da ortodoxia burguesa, a liquidação se impunha porque aquelas estruturas coletivas vinham perigosamente ofender o modelo único de propriedade, o esquema monista que para o poder burguês tinha uma força intrinsecamente constitucional, se com esse adjetivo se entende o fundamento basilar de todo um edifício sociopolítico. Liquidar a todo custo aqueles que podiam erigir-se - ainda que em aparência - a modelos alternativos arriscados pareceu a única tutela eficaz para a sobrevivência do Estado monoclasse.*

Paolo Grossi, em *O Mundo das Terras Coletivas: itinerários jurídicos entre o hoje e o amanhã*.

Na passagem em epígrafe Grossi aborda o processo de formação do Estado moderno, que não apenas instituiu um sistema centrado sobre a propriedade privada, como também passou a reprimir outros arranjos existentes. A passagem nos interessa por colocar em evidência a relação do aparato estatal com o regime de propriedade privada, como traço fundamental e transversal aos conflitos fundiários. Neste capítulo, a partir da análise de casos, buscamos, justamente, perscrutar a essa relação, a partir da intermediação do sistema de justiça como aparato estatal. Desse modo, delimitada a proposição da reflexão conceitual de poder local, agora nos debruçamos sobre quatro experiências de conflitos fundiários coletivos, a fim de compreender suas estratégias na disputa entre desposseção e permanência a partir do conflito judicializado.

### 4.1 APONTAMENTOS METODOLÓGICOS

Os casos em questão são ocupações urbanas e rurais, marcadas pela apropriação territorial e constituição de comunidades pela ocupação de terras, enquadrando-se dentro do conceito proposto de poder local. Essas comunidades também são marcadas pela vulnerabilidade da posse e estiveram ou estão ameaçadas por processos de reintegração de posse.

A análise se dá com vistas a compreender a operacionalidade do direito, bem como as práticas de reprodução social dessas comunidades não reconhecidas pela institucionalidade jurídica, na colisão do mundo dos fatos e do mundo das normas.

No eixo urbano, serão analisadas as comunidades Nova Esperança em Campo Magro/PR e Tiradentes em Curitiba/PR. No eixo rural, serão analisadas as

comunidades Maila Sabrina, em Ortigueira/PR e Maria Rosa do Contestado, em Castro/PR.

A análise desenvolvida constitui-se como estudo de caso descritivo, empírico e analítico. A escolha deste método, com estudo de caso, permite, nas palavras de Robert K. Yin, “uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real” (Yin, 2001, p. 21). A análise de casos figura como investigação empírica que toma o fenômeno analisado dentro de seu contexto, “especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2001, p. 32), de modo que são levadas em consideração diversas variáveis de interesse, “e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta de dados” (Yin, 2001, p. 33).

Como estudo de caso, a análise tem como base a aproximação do objeto a partir da práxis da advocacia popular e da extensão universitária e como fonte documental os processos judiciais de reintegração de posse sobre as comunidades analisadas. No que diz respeito à abordagem metodológica da análise, são os aportes estruturantes: a perspectiva e atuação dentro da assessoria jurídica popular; e a abordagem estratégico-relacional.

#### 4.1.1 A perspectiva da assessoria jurídica popular

*Até que “ponto” temos o direito de raciocinar sobre as vidas de quem não conhecemos, de classificá-las e educá-las sem reconhecê-las como sujeitos? Até que ponto continuaremos estudando sem sair dos nossos gabinetes e laboratórios, ignorando a vida cotidiana do povo? Esse povo e os demais sujeitos capitalistas (do campo e da cidade) não são fundamentais na construção do espaço geográfico?*

Marcos Aurélio Saquet, em *Singularidades: um manifesto a favor da ciência territorial popular feita na práxis descolonial e contra-hegemônica*

Antes de adentrar às ferramentas analíticas, é necessário expor os pressupostos subjacentes à análise e fazer a explicitação do lugar do olhar. Isso porque ainda que se trabalhe com a fonte objetiva consistente nos processos judiciais nos quais se documenta o conflito, as construções teóricas ora apresentadas vêm da construção de anos de atuação na assessoria jurídica popular e mais recentemente, pela participação no Coletivo Extensionista PLANTEAR, que a partir da perspectiva

do território, colabora com assessoria em planejamento territorial comunitário em áreas de conflito.

O Coletivo Extensionista PLANTEAR teve seu surgimento em 2019, após a mobilização para reconstrução da Comunidade 29 de Março, que em dezembro de 2018 foi acometida por um incêndio de origem criminoso. O grupo é formado pelo CEPPUR, o Coletivo de Estudos sobre Conflitos pelo Território e pela Terra – ENCONTTRA, o Coletivo Caracol – Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo e o Movimento de Assessoria Jurídica Universitária Popular – MAJUP Isabel da Silva, que juntos contribuem, a partir de diferentes áreas, dentro de uma perspectiva interdisciplinar. O grupo atua colaborando com o planejamento territorial coletivo de comunidades e produzindo estudos técnicos com vistas à defesa de direitos sociais e da legitimidade de modos de vida e de organização territorial.

Na dimensão do planejamento territorial comunitário, o grupo parte de demandas concretas das comunidades, associadas ou não ao contexto do conflito judicializado. A metodologia do planejamento territorial é construída a cada caso, conforme a demanda colocada de reorganização do espaço. Essa construção se dá de modo dialógico com as comunidades, que figuram como protagonistas do processo de planejamento, para o qual o grupo extensionista apresenta instrumentais. Nesse sentido não se trata apenas da entrega de produtos para as comunidades, mas de um processo, por vezes longo, onde se sintetizam e são dadas formas e nomes aos sonhos e perspectivas de futuro dessas comunidades.

Quanto aos estudos técnicos, estes são variados de acordo com as demandas específicas de cada comunidade e as produções são de diversas ordens: diagnósticos socioeconômicos, estudos sobre a viabilidade ambiental; análise cartográfica; planejamento territorial das áreas de moradia e comunitária em acampamentos de reforma agrária. Esses estudos foram e são feitos, na maioria dos casos, dentro do contexto do conflito judicializado, a fim de dar subsídios técnicos ao judiciário ou a outras instituições do poder público, para compreensão dos casos a partir de uma perspectiva multidisciplinar.

Além do aporte construído ao longo do acompanhamento do Grupo Extensionista PLANTEAR, os casos também foram analisados desde a perspectiva da assessoria jurídica popular. Nesse campo, do ponto de vista prático, a atuação vem se dado pelo acompanhamento de conflitos fundiários urbanos, junto ao Instituto



Democracia Popular, uma organização da sociedade civil local que atua prestando assessoria jurídica a comunidades urbanas marcadas pela vulnerabilidade da posse.

Em todos esses casos<sup>9</sup>, além de conhecer os lugares e situações fáticas dessas comunidades, em maior ou menor medida o acompanhamento dos casos deu-se a partir dos processos judiciais, em sua maioria ações de reintegração de posse. A proximidade de atuação e a multiplicidade de casos permitiu se observar determinadas questões (que talvez só pudessem ser observadas pela condição de proximidade do objeto), uma vez que partem da leitura da operacionalidade da institucionalidade jurídica em casos concretos (e não da análise da lei em sua dimensão normativa abstrata).

Na perspectiva da assessoria jurídica popular, a atuação se volta à defesa coletiva de direitos e as estratégias jurídicas devem ser sempre coadunadas com as estratégias políticas das comunidades, que por seu turno, ao menos por meio de suas lideranças, devem estar sempre apropriadas do contexto judicial dos conflitos.

Desses dois lugares, da assessoria jurídica popular e da extensão universitária, decorre um ponto de vista específico, que é a consideração das comunidades analisadas na qualidade de sujeitos. Isso é dizer que, ainda que tais comunidades figurem como objeto de estudo, o próprio estudo parte de uma relação colaborativa com essas comunidades, consideradas em sua potência política e em suas necessidades de reconhecimento.

Esse *lugar* é especialmente importante em dois campos nos quais o presente trabalho tem suas principais bases de discussão: o direito e o urbanismo. Tanto na elaboração dos juristas, quanto de urbanistas, é comum observar que, ainda que em nome de bons objetivos, se insista em enquadrar uma realidade com formas orgânicas e cambiantes em geometrias estáticas.

Dito de outro modo, é comum observar em tais campos a expectativa de que a realidade vá subsumir-se aos planos e às leis, como se essas últimas pudessem

---

<sup>9</sup> Em Curitiba, em maior ou maior medida, foram/são acompanhados os seguintes casos: Nova Primavera (CIC), Dona Cida (CIC), Tiradentes (CIC), 29 de Março (CIC), Sabará (CIC), Vila Canaã (Bolsão Formosa), Ribeirão dos Padilhas (Xaxim), Vila São Domingos (Cajuru), Ferrovila (Portão), Chacrinha (Boqueirão), Jardim Maravilha (Ecoville), Vila Joanita (Tarumã), Vila União (Tatuquara). Fora de Curitiba, mas ainda se tratando de casos urbanos: o Jardim Graciosa (Pinhais); Ocupação Marielle Franco (Palmas), e o Jardim Itaqui (Piraquara). Além desses casos urbanos, situações de acampamentos rurais do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, passaram a ser acompanhados a partir do Coletivo Plantear, notadamente os acampamentos Maria Rosa (Castro) e Mailla Sabrina (Ortigueira).

conformar as próprias relações sociais e não o contrário. No caso das ocupações de terras, as ditas ocupações *irregulares*, trata-se de uma realidade inexistente nas normas, cujas bases são concretadas sobre a propriedade privada individual e o sistema de títulos (documentos registrados).

Por seu turno, parte dos planejadores urbanos se ressentem desses territórios insurgentes, que irrompem as normas dos lotes, de caixas de vias, de padrões mínimos e máximos. E a despeito da normatividade instituída, a posse e a ocupação não reguladas foram e são as formas majoritárias de ocupação das terras brasileiras.

Se as normas não condizem com os fatos, é preciso então problematizar a norma, a partir dos fatos. E não apenas a partir dos fatos, mas também a partir do olhar das margens, daqueles sujeitos e daquelas experiências não reconhecidas e/ou excluídas por essa mesma normatividade.

Retomando então, a provocação em epígrafe de Saquet, não basta que se leve o olhar até esses territórios, mas também compreender suas gentes, como sujeitos coletivos e suas lutas por reconhecimento e legitimação. Tal abordagem não consiste em uma aproximação de caráter meramente cognitivo e parte da proximidade ao longo do tempo e no próprio engajamento junto a essas comunidades. Ainda conforme a perspectiva do autor:

As múltiplas relações que efetivamos todos os dias, dentro e fora da universidade, são relações sociais de interação, mutualidade, influência, (in)formação, direcionamento, classificação, enquadramento etc., relações que, apesar de terem formas e significados distintos, nos remetem à compreensão que temos das relações teoria-prática, sujeito-objeto, sociedade-natureza, universidade-sociedade (Saquet, 2022, p. 12).

Tal ponto de vista que se explicita neste trabalho, não implica, entretanto, em falta de objetividade na análise e nas conclusões, mas implica sim, em um recorte expresso no objeto da pesquisa e nos problemas aos quais se busca responder, que não são problemas das normas, mas de situações e sujeito concretos.

Assim, a partir de ambas as inserções, ou pontos de vista, seja pelo Coletivo Extensionista PLANTEAR, ou pela assessoria jurídica popular, a pesquisa apresentada resulta de estudos bibliográficos e análises documentais, mas sobretudo da pesquisa-ação-participativa, de modo que seu resultado parte de questões teóricas e práticas para a resolução dos conflitos analisados, desde a perspectiva das comunidades, todas consideradas como experiências de poder local.

#### 4.1.2 A abordagem estratégico-relacional

Quanto às questões que a análise busca responder em suas premissas teóricas mais amplas apresentadas no capítulo antecedente, a pesquisa se insere na abordagem estratégico-relacional, centrada no papel de mediação das formas institucionais e organizacionais da política nas estratégias dos atores.

Retomando a concepção relacional de poder, o poder local deve ser analisado dentro das situações de conflito, considerando as práticas e estratégias dos atores, para atingir seus objetivos ou fazer seus interesses prevalecerem. A análise dos casos busca então, mapear tais interesses e as estratégias dos envolvidos, dentro do conflito judicializado. Portanto, há um recorte de análise, dentro dos limites do campo do direito.

Conforme Poulantzas e Bob Jessop, na acepção relacional, o direito é definido como um dos elementos que formam a materialidade institucional do Estado, estando do mesmo modo atravessado pelas lutas de classe. Assim, como parte integrante do Estado, o direito está do mesmo modo sujeito às lutas políticas.

Toda norma ou instituição particular gerada a partir dos dados concretos da base (ponto de vista externo) será integrada sendo traduzida ao inserir-se em seu funcionamento próprio (ponto de vista interno) (Poulantzas, 2015). A esse respeito, Jessop indica que:

Mesmo nesses termos relativamente simples, fazer uma volta ao estudo das instituições requer uma localização específica dessas. Existem várias etapas envolvidas nisso. A primeira etapa é definir, localizar e tematizar instituições de modo a torná-las menos vagas e liminares. O próximo é entender como as instituições operam e são reproduzidas pelas ações rotineiras que 'produzem' ou executam as instituições (Jessop, 2001, p. 1221).

Nessa perspectiva, propõe-se uma análise do concreto, para observar como as instituições operam em suas relações com agentes sociais e nas estratégias desses atores para o funcionamento das instituições e para a sua transformação, aferindo-se assim, a capacidade dos atores de alcançar seus objetivos.

Na dimensão das estratégias nos casos, importa também a perspectiva dos estudos da economia política do poder, segundo a qual a compreensão do poder passa pela medida da capacidade dos agentes em lograr seus objetivos. Conforme Faria:

Poder é a capacidade que tem uma classe social (ou uma sua fração ou segmento), uma categoria social ou um grupo (social ou politicamente organizado) de definir e realizar seus interesses objetivos e subjetivos específicos, mesmo contra a resistência ao exercício desta capacidade e independentemente do nível estrutural em que tal capacidade esteja principalmente fundamentada (Faria, 2004, p. 141).

Nessa perspectiva, o poder apresenta-se como uma práxis relacional, constituindo-se na dinâmica de interação entre os atores coletivos da ação e pode ser considerado como uma capacidade de mobilização para atingir determinados fins. Por essa razão, concentram suas energias políticas na busca pelo controle das estruturas-chave da sociedade, com o objetivo de viabilizar e acionar todos os mecanismos de controle social (Faria *et al.*, 2008).

O sucesso das organizações de características autogeridas (contra hegemônicas) varia conforme seu acesso a espaços instituídos na sociedade. De modo que, é “a partir da capacidade de mobilização em torno das relações sociais organizadas que os grupos podem ter acesso a esses espaços de forma a mantê-los ou transformá-los, e não o contrário” (Faria *et al.*, 2008, p. 5).

Considerando assim, o poder como a capacidade de consecução de objetivos e com vistas a compreender como as organizações desenvolvem essa capacidade e se mobilizam para ocupar espaços instituídos na sociedade, é sugerido um esquema de análise que considere as diferentes ordens de interesses coletivos e suas estratégias. Conforme tal perspectiva, os interesses específicos são de natureza econômica, política, ideológica e psicossocial. Partindo de tal categorização, o esquema de análise do poder proposto, tem como recorte “os três níveis nos quais as relações de poder têm seu objetivo e ao mesmo tempo o seu instrumento, ou seja, atuam como níveis de controle social: econômico, político-ideológico e psicossocial” (Faria *et al.*, 2008, p. 6). Dentre desta categorização:

O aspecto econômico abrange as dinâmicas de produção, especialmente as relações de apropriação, valorização e trabalho. O âmbito político-ideológico engloba a superestrutura derivada dessas relações de produção, sua institucionalização, incluindo o Estado e seus aparatos, juntamente com todo o conjunto normativo. Esse aspecto é sustentado por um sistema de ideias que confere legitimidade às ações. Já o nível psicossocial refere-se às interações entre os indivíduos ou grupos inseridos nos processos produtivos e políticos (Faria *et al.*, 2008, p. 6).

Pela dimensão econômica busca-se compreender a relação que se estabelece entre as organizações e o modo de produção, especialmente em seus

mecanismos de resistência. Nesse ponto, é preciso esclarecer, que a metodologia proposta pelo grupo de estudos da Economia Política do Poder tem em vista organizações com características auto-gestionárias de caráter produtivo, notadamente cooperativas.

Nessa esteira, alguns elementos indicados para a análise dessa dimensão (concepção do produto; forma de produção; destinação do produto; a incorporação de tecnologia em um processo domínio progressivo e produção de conhecimento científico e tecnológico novo) não podem ser transpostos para os casos de análise, notadamente os casos urbanos, uma vez que essas comunidades não constituem unidades produtivas. Mesmo assim, subsiste pertinência na dimensão econômica, mas desde a perspectiva do mercado de terras, uma vez que a ocupação rompe em muitos sentidos com a lógica da terra como ativo e mercadoria, explicitando seu valor do uso em primeiro lugar (moradia ou produção agrícola).

O segundo nível de análise, dito político-ideológico, está relacionado à superestrutura institucional decorrente das relações de produção ao sistema de ideais que confere legitimidade às ações dos agentes, destacando-se o aparato normativo da sociedade. Conforme os autores:

O nível do controle político-ideológico está diretamente relacionado com as relações de dominação, que, em última instância, visam a legitimar e garantir a permanência e reprodução das relações de posse e poder. Em organizações capitalistas, esse processo é realizado mediante o despotismo, a hierarquia, a disciplina, a alienação, entre outros, elementos presentes, mesmo que implicitamente, nas teorias de gestão (Faria *et al.*, 2008, p.)

Conforme Faria (2004c, p. 98), no nível político-ideológico enquanto o nível econômico remete às relações de propriedade e de posse, o nível político-ideológico remete às relações de dominação, as quais devem garantir a permanência e a institucionalização daquelas.

Quanto ao elemento ideológico deste nível de análise, considera-se que a ideologia opera no nível objetivo e subjetivo e compõe as narrativas ou discursos legitimadores, seja na perspectiva hegemônica ou contra hegemônica, desse modo a ideologia modela as representações que indivíduos e organizações têm sobre si e sobre o mundo. Nesse sentido, a ideologia é fundamental para os processos de subjetivação, isso é dizer, para a constituição do imaginário social e para a constituição de indivíduos em sujeitos. Assim, ainda que a ideologia esteja no campo das ideias, essas ideias constituem aparelhos, práticas e rituais.

Isso leva a concluir que só existe prática sob uma ideologia, e que só existe ideologia através do sujeito concreto e para outros sujeitos. Contudo, não se pode desligar as ideologias das condições concretas em que se configura o poder, seja na sociedade ou nas organizações (Faria *et al.*, 2008, p. 10).

Por fim, constitui como último eixo de análise do poder, o nível psicossocial, que procura integrar os aspectos objetivos (econômicos, político e ideológicos) aos aspectos constitutivos do sujeito em sua vida social, ou seja, sua afetividade. Conforme os autores:

Esta abordagem conduz à consideração de outros elementos, distintos daqueles tradicionalmente tratados pelas teorias organizacionais, para se compreender as relações de poder nas organizações. Os processos grupais, a construção de seu imaginário social, de seu sistema de valores comum (representações) e seus respectivos mecanismos de identificação e idealização são elementos centrais (Faria *et al.*, 2008, p. 10).

Nessa perspectiva, o nível psicossocial seria fundamental para a explicação a associação e identificação dos sujeitos concretos aos interesses comuns. Todas essas dimensões importam assim, para a compreensão das relações de poder. As dimensões econômica e psicossocial são analisadas a partir da perspectiva do sentido de resistência dos processos de ocupação de terras e pela presença dos movimentos sociais, como componente de coesão da sociabilidade e constitutivo da identidade comunitária. Ambos os níveis constituem elementos importantes, entretanto, dado o escopo das questões aventadas e o foco da análise sobre as relações de poder no conflito judicializado, a dimensão político-ideológica se sobressai.

#### 4.1.3 Roteiro analítico dos casos

Conforme exposto, a experiência da assessoria popular, a abordagem relacional-estratégica e pela Análise da Economia Política do Poder compõem os aportes teóricos-metodológicos que orientam a análise de casos deste trabalho. Assim, partindo da compreensão relacional do poder, como uma capacidade, a análise se dá a partir das práticas e de seu exercício nas relações concretas. O estudo terá como fontes principais os processos judiciais sobre as áreas, consistentes em reintegrações de posse e na perspectiva da pesquisa participante, dado o próprio acompanhamento das comunidades a partir da assessoria jurídica popular e pelo planejamento territorial comunitário.

No olhar sobre os casos, o foco consiste em tentar compreender a relação e as estratégias dessas comunidades (atores sociais) sobre a institucionalidade estatal e quais seriam os obstes ou brechas institucionais que fomentam ou prejudicam essas experiências de poder local, dentro do recorte específico da judicialização.

Como de forma sintética, podemos compreender o poder como uma capacidade dos sujeitos de lograr seus objetivos (por isso mesmo trata-se de relação, dado que tal capacidade sempre é relação a outrem), tem-se como objetivo central dessas comunidades a permanência em seus territórios. Na luta pela permanência, figura como objetivo diametralmente oposto a reintegração de posse, ou de outra perspectiva, a despossessão. Figuram ainda como objetivos mais imediatos, isso é, o valor de uso vinculado à terra – morar, produzir – e objetivos mais amplos, associados ao aspecto transescalar dessas lutas – programas habitacionais e efetivação da política da reforma agrária ou ainda a discussão mais ampla sobre o mercado de terras e a contraposição à visão e utilização da terra como ativo financeiro ou reserva para especulação.

Na definição das estratégias considerando o objetivo maior, no crivo do conflito judicial, de permanência no território, busca-se identificar as estratégias das comunidades, do ponto de vista de suas práticas organizacionais e em espacial, das narrativas formuladas com vistas à própria legitimação. Mais objetivamente, com essas duas questões em vista, a análise segue um roteiro que busca a caracterização dos sujeitos, objetivos e estratégias de cada caso. Objetivamente, a análise dos casos divide-se em quatro partes:

- a) Apresentação: compreende o histórico e contextualização geral do conflito, com a caracterização de suas partes e posições;
- b) Organização da comunidade: apresenta a dimensão mais factual das comunidades, focalizando em informações sobre elementos de sua organização política, territorial e econômica;
- c) Os processos e as partes do conflito: identificação dos objetivos dos sujeitos envolvidos e seu posicionamento ao longo do processo;
- d) Estratégias, narrativas e interação entre os atores: busca identificar quais são as narrativas, discursos e práticas estabelecidos pelas partes e suas transformações ao longo do processo, que foram importantes ou centrais para que seus interesses prevalecessem.

A partir de tal roteiro analítico busca-se identificar as práticas e estratégias das comunidades que fortaleceram sua permanência no território no contexto do conflito judicializado.

Nesse ponto, faz-se a anotação necessária de que se trata de um recorte analítico dentro do campo jurídico, de modo que não se pretende totalizar ou esgotar o que são as estratégias e práticas políticas dessas comunidades e movimentos sociais em suas lutas pelo território. Pelo recorte do campo jurídico, a análise centra-se sobre as práticas e estratégias verificáveis e com efeitos dentro do contexto de judicialização, focalizando-se assim, do ponto de vista do aparato institucional, no judiciário.

## 4.2 ANÁLISE DE CASOS

### 4.2.1 A comunidade Tiradentes em Curitiba/PR

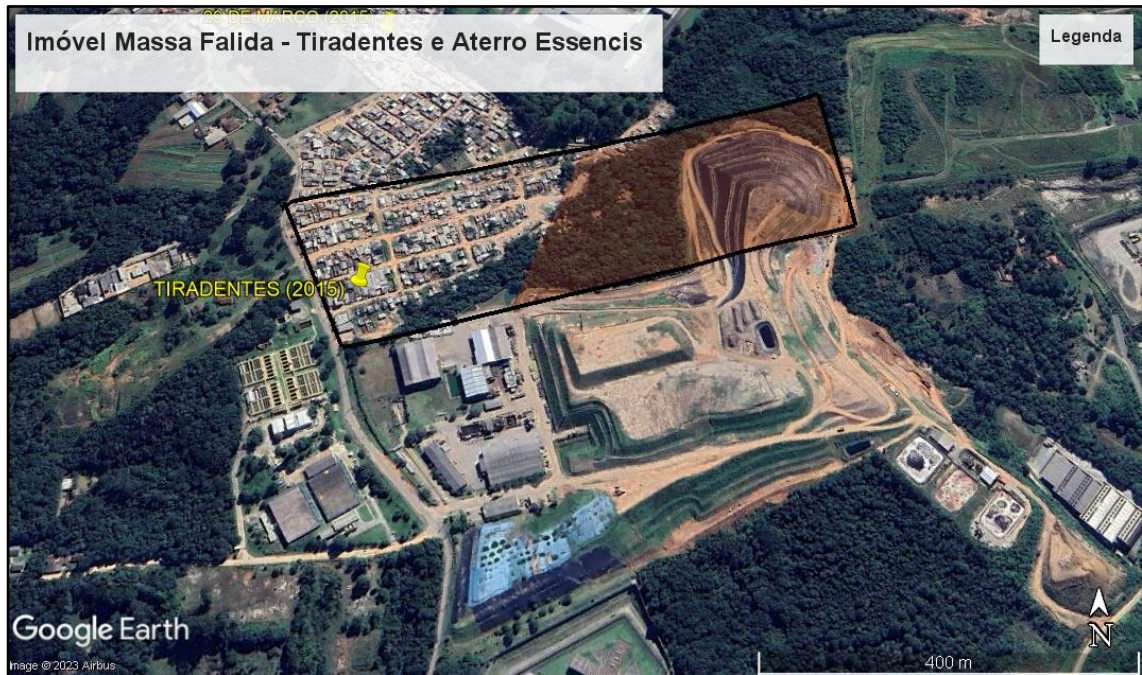
A ocupação Tiradentes teve início em 2015, em um imóvel privado, localizado na Rua dos Palmenses, nº 3721, no Bairro Cidade Industrial de Curitiba, pertencente à Massa Falida da empresa Stirpes Empreendimentos.

Sob o aspecto da posse, a comunidade divide o imóvel com a empresa vizinha, consistente no Aterro Sanitário Essencis Solvi Soluções Ambientais S.A., o último aterro sanitário de Curitiba e que figura como principal agente opositor da comunidade. O quadro espacial do conflito pode ser compreendido pela Figura 1, pela qual se delimita o imóvel (propriedade) e seus usos, pela comunidade Tiradentes e pelo aterro sanitário, aos fundos.

No início a ocupação abrigava cerca de 800 famílias e hoje estabilizou-se com cerca de 420 famílias. A ocupação foi a terceira área ocupada dentre 4 comunidades (Nova Primavera, 29 de Março, Tiradentes e Dona Cida), que surgiram em processo similar, inicialmente organizadas pelo MPM, um movimento por moradia regional, que surgiu com metodologia similar ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST. A ocupação se encontra na periferia da porção sudoeste de Curitiba, em área limítrofe com o Município de Araucária.

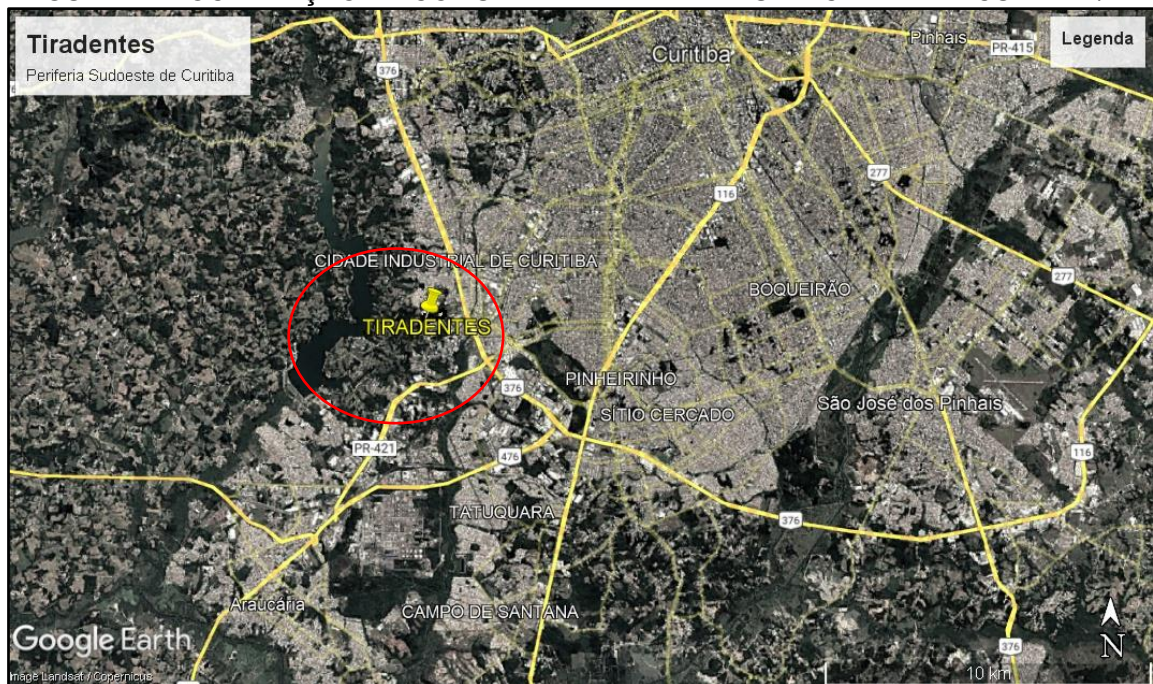


FIGURA 1 – DELIMITAÇÃO DO IMÓVEL MASSA FALIDA DA EMPRESA STIRPES EMPREENDIMENTOS



Fonte: Imagens de satélite do Google Earth de 2023, adaptadas pela autora.

FIGURA 2 – LOCALIZAÇÃO DA COMUNIDADE TIRADENTES NA CIDADE DE CURITIBA/PR



Fonte: Imagens de satélite do Google Earth de 2023, adaptadas pela autora.

Em plano espacial mais próximo, vê-se a comunidade Tiradentes e suas imediações, com a identificação das outras três comunidades (Nova Primavera, Dona Cida e 29 de Março), que também foram organizadas pelo Movimento Popular por



Morada. Na primeira imagem de 2015, no início da ocupação Tiradentes e em 2023, na configuração atual.

FIGURA 3 – COMUNIDADES TIRADENTES, 29 DE MARÇO E NOVA PRIMAVERA, EM 2015



Fonte: Imagens de satélite do Google Earth de 2015, adaptadas pela autora.

FIGURA 4 – COMUNIDADES TIRADENTES, 29 DE MARÇO, NOVA PRIMAVERA E DONA CIDA, EM 2023



Fonte: Imagens de satélite do Google Earth de 2023, adaptadas pela autora.

Ao longo de seus mais de oito anos de existência a comunidade passou por diferentes momentos de ameaças de despejo e de padrão de relação com o poder público em suas diferentes instâncias, bem como por mudanças em sua forma de organização. Hoje a comunidade caminha para um processo de regularização, de modo que não há ameaça de despejo eminente, mas perdura a circunstância de insegurança jurídica da posse.

#### 4.2.1.1 A organização da comunidade

Como dito, a comunidade foi organizada pelo Movimento Popular por Moradia – MPM, um movimento social que atua em Curitiba e região articulando a pauta da moradia e que tem como forma de atuação, desde sua criação, a organização a partir das ocupações urbanas.

O movimento em questão surgiu, como tal, em meados de 2011, em um contexto de plena operação do Programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV do governo federal, voltado à produção habitacional popular. Na época de articulação para criação do Movimento Popular por Moradia em Curitiba, partindo da referência do MTST, se lançava mão da metodologia de ocupações de imóveis ociosos, mas não necessariamente para a permanência no local. A ocupação dava início a um processo de negociação com o poder público em diferentes instâncias, com vistas à produção de habitação da área ou em outro local.

Desse modo, no ato de ocupação, as áreas não eram “loteadas”. Ou seja, não havia a divisão da área em porções individuais para os ocupantes e a orientação era da construção inicial rápida de barracas de modo contíguo. Essa orientação se dava, em primeiro lugar, para coibir a formação de “lotes” individuais e para melhor controle do território.

Essa diretriz de coibir o loteamento se dava também em um contexto em que, mesmo tratando-se de ocupações e, portanto, de processos que ocorrem fora da legalidade e do mercado formal de terras, essas comunidades (sejam organizadas por movimentos sociais ou não), estão igualmente sujeitas às dinâmicas de especulação fundiária. Isso é, mesmo nessas circunstâncias é comum que ocorra a situação de venda e revenda de lotes, com a diferença de ser um contexto de valores muito mais reduzidos em relação ao mercado formal, dada a informalidade e insegurança jurídica.

Essa situação também deve ser considerada a partir da especificidade do ambiente urbano, que diferentemente das áreas de ocupação para a reforma agrária, os moradores, notadamente no início das ocupações, não têm ali relações de trabalho ou relações de sociabilidade. Do ponto de vista das condições trabalho, além de, em geral, os ocupantes não trabalharem ou produzirem nessas áreas, muitos vivem situações instáveis, pela circunstância de postos de trabalho precarizados. No ambiente urbano, como é ausente o elemento coesionador do trabalho ou da produção sobre a terra, se observa uma maior fragmentação e maior rotatividade de moradores.

Por essas circunstâncias, a diretriz do movimento era a de controle do território e de limitações ao loteamento da área, como forma de refrear a sobreposição de dinâmicas privatistas. Além do aspecto de controle, o direcionamento de limitações à individualização dos lotes se dava também pelo fato de se admitir no pleito reivindicatório uma eventual realocação para outra área, ou reordenamento e construção habitacional sobre a área ocupada. Portanto, considerando tal pleito, não se recomendava a construção de moradias com uma perspectiva de perenidade.

Somava-se a esse direcionamento, uma dinâmica de assembleias, atos e “chamadas” periódicas. Como dito, a partir do estabelecimento das ocupações, era aberto imediatamente um processo de negociação com o poder público, o que era provocado não pela abertura de algum procedimento administrativo, mas por atos de rua (protestos) reiterados. As assembleias eram espaços de discussão sobre as reivindicações e sobre a própria organização local. Os atos e assembleias, além do aspecto informacional, isso é, de prover informações às comunidades e de objetivamente abrir um canal de comunicação com o poder público, consistiam em importante elemento de coesão política e de reforço da identidade coletiva, em torno do movimento popular.

Quanto às práticas das chamadas, a presença dos moradores nas casas e em eventos de reivindicação era controlada, sendo condição para a manutenção das pessoas como beneficiários de eventual programa habitacional implantado. Esse mecanismo importava tanto como mais uma forma de evitar processos especulativos, mas também como um mecanismo de evitar *free riders* na comunidade (pessoas sem engajamento e eventualmente que até não residissem na comunidade, mas que buscavam o benefício final pelo atendimento da política pública).

Esse contexto perdurou durante os dois primeiros anos da comunidade, porém entre os anos de 2016 e 2017 houve mudanças conjunturais na escala nacional e local que alteraram as dinâmicas da ocupação. Primeiramente, em 2016, a partir do impeachment da então presidente Dilma Roussef, houve grande redirecionamento das políticas públicas vinculadas ao Ministério das Cidades.

Contextualizando o Programa Minha Casa, Minha Vida, trata-se de política pública lançada em 2009, como pacote de medidas habitacionais, que tinha dois escopos: aumentar o acesso à moradia popular, incluindo a faixa 1 da população (extrato de renda de até R\$ 1.600,00 quando de seu lançamento) e fomentar a construção civil (Rolnik, 2015).

A modalidade do programa lançada a partir da reivindicação dos movimentos populares foi a MCMV-Entidades, que provia subsídios para produção habitacional de forma autogerida por associações e cooperativas.

O programa MCMV foi um dos programas de fomento econômico de impacto social de maior envergadura dos governos petistas entre 2009 e 2016. Entretanto, com o impeachment, foi acentuada a mudança de rumo do desenvolvimentismo para um governo mais expressamente neoliberal.

Foram tomadas medidas no sentido de mudar a direção das estratégias econômicas para outras claramente liberalizantes. A primeira reforma realizada foi a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016, a qual foi aprovada em 15 de dezembro de 2016 (Emenda Constitucional nº 95). Com o argumento de retomar o crescimento econômico, o Governo Temer limitou constitucionalmente os gastos públicos por 20 anos, diminuindo o Estado e impedindo que o sistema constitucional de proteção social (que inclui saúde, previdência e assistência sociais) funcionasse de maneira adequada às necessidades da população (Souza; Hoff, 2019, p. 9).

Tal redirecionamento de contingenciamento dos gastos públicos e de restrição dos programas sociais estreitou ainda mais os recursos direcionados ao programa, que já vinham sofrendo cortes desde o segundo governo Dilma. Além do contingenciamento dos recursos em si, houve alterações de ordem propriamente ideológicas, destacando-se a extinção da modalidade Entidades do Programa MCMV, que era a modalidade que surgiu a partir da reivindicação dos movimentos sociais em contraposição aos projetos de alta rentabilidade para as grandes empresas da construção civil.

No desmonte do programa também se destaca a alteração dos limites de renda das famílias atendidas pelo Programa MCMV, a revisão dos valores dos imóveis

que poderiam ser adquiridos com utilização do FGTS, que redirecionaram o programa para o atendimento das classes médias.

Com as novas medidas, o limite dos imóveis a serem financiados com o fundo passou de R\$ 950 mil para R\$ 1,5 milhão, e o teto da renda familiar para obtenção do financiamento via PMCMV passou de R\$ 6,5 mil para R\$ 9 mil. Segundo informações da presidência da República, o aumento nos valores beneficiaria a classe média, facilitando o acesso aos financiamentos e o aumento do número de residências a serem custeadas, o que traria aquecimento ao mercado imobiliário (Souza; Hoff, 2019, p. 10-11).

Tal redirecionamento das políticas econômico-sociais federais impactou diretamente as estratégias de reivindicação da comunidade, uma vez que a modalidade “Entidades” do programa foi extinta, houve alteração das faixas de renda beneficiárias do programa habitacional e esvaziamento do ponto de vista de recursos. Portanto, a possibilidade de realização de empreendimento no local ou realocação das famílias passou a ser cada vez mais implausível ante o contexto das políticas públicas habitacionais.

Esse aspecto é importante, uma vez que todo processo de negociação do MPM estava pautado sobre o Programa MCMV. A esfera Municipal ainda que fosse a interlocutora direta das reivindicações do Movimento e das comunidades, em nenhum momento se dispôs a discutir soluções a partir do orçamento municipal, indicando apenas a possibilidade da Companhia de Habitação de Curitiba – Cohab-CT figurar como intermediária dos projetos.

Na escala municipal, em 2016 também houve eleições e a nova gestão foi disruptiva quanto ao diálogo travado com as comunidades<sup>10</sup>. A despeito da discussão municipal ser menos afeta às polarizações e debates ideológicos nacionalizados, a gestão de Rafael Greca (2016-2024) apresentou muito menos abertura para diálogo com movimentos sociais organizados e representou um refreamento ao processo de negociação visando a estruturar uma solução via política pública habitacional para a área.

Paralelamente a essas mudanças de cenário e em alguma medida, até por causa deste cenário (dentre outros fatores), entre 2017 e 2021, houve uma considerável desarticulação do papel do MPM na área. Ainda que tivesse membros

---

<sup>10</sup> Entre 2012 e 2016 Curitiba teve à frente da gestão municipal, Gustavo Fruet (PDT) em coalização com o Partido dos Trabalhadores e desde 2016 Rafael Valdomiro Greca de Macedo (Partido Social Democrático - PSD).

presentes na comunidade, nesse período, a organicidade do movimento na área foi reduzida, bem como seu papel organizativo no território.

Nesse período e a partir dessas alterações de contexto, a comunidade redirecionou suas estratégias, com três mudanças substanciais:

- a) O pleito de reivindicação passou a ser a permanência no território, ou seja, em vez de do atendimento da demanda por moradia via política pública de produção habitacional, se passou a defender o direito de permanência na área e melhoria das condições urbanísticas do local;
- b) Foi feita a formalização de uma associação de moradores para representação da comunidade, tanto para suprir um espaço de representação coletiva ante a redução do espaço ocupado até então pelo MPM, quanto para adequar a representação da comunidade nos processos judiciais em curso sobre área;
- c) Por fim, houve um reordenamento territorial da área, para estabelecer lotes mínimos e uma melhor condição de habitabilidade para os moradores, estabelecendo padrões mínimos com vistas a uma posterior “regularização”.

Essas mudanças e ações tomadas pela comunidade decorreram de uma alteração no contexto institucional no poder público, mas também, pelas dificuldades da metodologia estabelecida inicialmente pelo movimento de “não loteamento”. Isso porque com o passar do tempo passou a ser inviável se viver dentro dos padrões de habitação provisórios sem a perspectiva de prazo para solução via política pública habitacional.

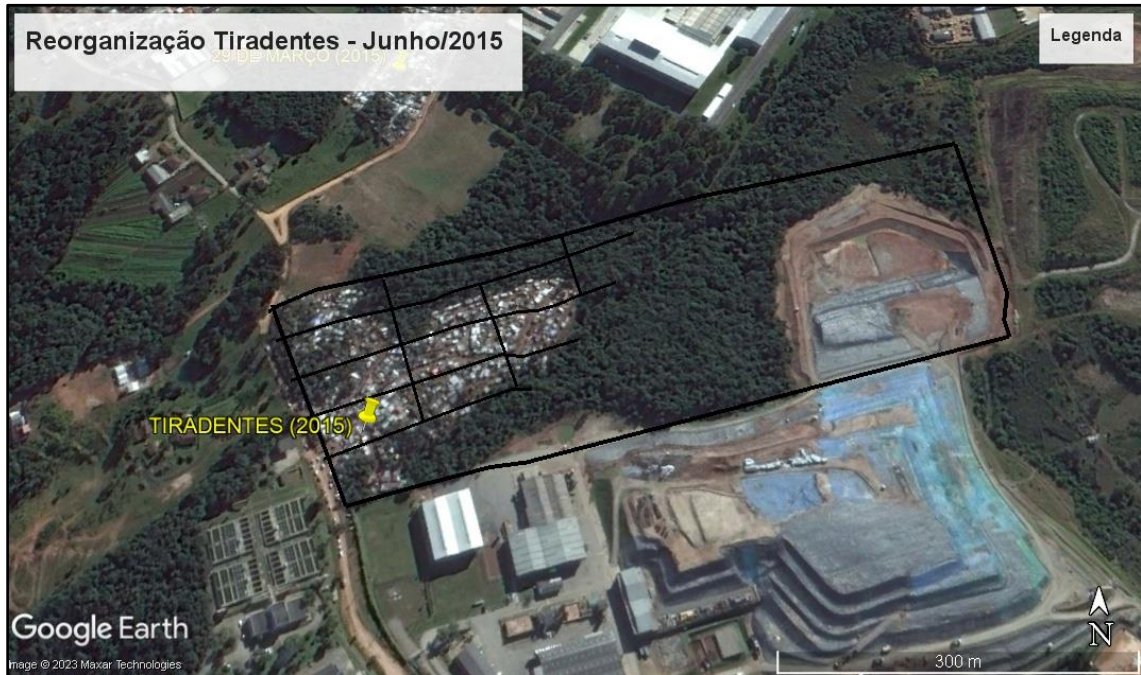
Quando a reorganização do território começou, no início de 2018, havia o propósito de melhorar as condições de moradia da comunidade, tanto pelo aumento do espaço individual (o lote), quanto melhorar os espaços coletivos, em especial as vias. Havia já três anos que os moradores residiam na área, de modo que tanto do ponto de vista das relações, mas também em relação a estruturação progressiva das casas, a comunidade foi se consolidando.

Além do aspecto de bem-estar da comunidade, o reordenamento também conferiu maior força à nova reivindicação, que passou a ser de permanência e de regularização da área. Das imagens na sequência, é possível verificar o



reordenamento territorial da área, tanto nas dimensões individuais (maior padronização dos lotes) e mesmo a alteração do padrão da das vistas e quadras, conforme a geometria retilínea tradicional do urbanismo moderno:

FIGURA 5 – COMPARATIVO REORDENAMENTO TERRITORIAL 2015



Fonte: Imagens de satélite do Google Earth de 2015, adaptadas pela autora.

FIGURA 6 – COMPARATIVO REORDENAMENTO TERRITORIAL 2017



Fonte: Imagens de satélite do Google Earth de 2017, adaptadas pela autora.



FIGURA 7 – COMPARATIVO REORDENAMENTO TERRITORIAL 2019



Fonte: Imagens de satélite do Google Earth de 2019, adaptadas pela autora.

FIGURA 8 – COMPARATIVO REORDENAMENTO TERRITORIAL 2023



Fonte: Imagens de satélite do Google Earth de 2023, adaptadas pela autora.

O processo de reorganização territorial da área conduzida pelas lideranças da Associação de Moradores Nova Tiradentes, com a colaboração de programa de extensão da faculdade de arquitetura e urbanismo da Universidade Tecnológica

Federal do Paraná – UTFPR e de outros atores políticos, como militantes do Partido Comunista do Brasil - PCdoB e do Sindicato dos Engenheiros do Paraná – Senge/PR.

Paralelamente ao processo de reorganização territorial, foi formalizada a Associação de Moradores, momento a partir do qual a representação da comunidade passou a ser feita na prática pela associação, mas também no bojo dos processos judiciais por uma figura coletiva com personalidade jurídica.

Do ponto de vista organizacional prático, a Associação de Moradores, conduzida hoje por mulheres, tem muito de sua legitimidade conferida pela condução do processo de reordenamento territorial e pela gestão de um espaço de cuidado social chamado de “Projquinho”, que consiste em um espaço escolar no contraturno das crianças da comunidade, em que as mães se revezam para cuidar coletivamente das crianças.

Desde 2022 o MPM retomou sua organicidade e presença na área e contribui para a organização do território junto à associação de moradores, mas é a associação de moradores que figura como representante da comunidade, do ponto de vista fático e, também, processual.

#### 4.2.1.2 Os processos e as partes do conflito

Conforme apontado, o imóvel sobre o qual está a comunidade Tiradentes é de propriedade da Massa Falida da empresa Stirpes Empreendimentos e como tal, constava como bem arrolado para eventual execução das dívidas da empresa dentro do processo de falência.

A despeito da Massa Falida ser a proprietária do imóvel, quando do surgimento da comunidade em 2015, as medidas judiciais para a desocupação não foram tomadas pela proprietária, mas pela empresa locatária do imóvel, a empresa vizinha da comunidade, o Aterro Sanitário Essencis Solví Soluções Ambientais S.A.

Quando houve a ocupação da área não havia informações por parte dos ocupantes a respeito dos proprietários do local. E ainda, dada a dimensão do imóvel da massa falida (145.000 m<sup>2</sup>), não era possível deduzir que a área ocupada seria parte do mesmo imóvel sobre o qual funcionava parte do aterro sanitário.



FIGURA 9 – TIRADENTES E ÁREA DE AMPLIAÇÃO DO ATERRO ESSENCIS



Fonte: Imagens de satélite do Google Earth de 2015, adaptadas pela autora.

Conforme a imagem, entre a área de ocupação e a área de atividade do aterro ao fundo do imóvel, são mais de 200 metros de distância e não havia nenhuma forma de cercamento da totalidade da área, de modo que, sem ter as informações documentais da propriedade, não era possível deduzir que se trataria do mesmo terreno.

Nesse contexto de desconhecimento, após a ocupação que ocorreu em 17/04/2015, a comunidade passou a ser diretamente interpelada pela empresa Essencis (Aterro Sanitário), não apenas por meio da ação judicial, mas também por meio de abordagem direta de funcionários que buscavam gerar um clima de insegurança pela afirmação de que um despejo com ação policial aconteceria a qualquer momento. Conforme apontado, a comunidade ocupante e o Movimento Popular por Moradia desconheciam a dimensão exata do terreno em termos formais-dominiais, tendo se pautado pela percepção imediatamente aferível no local, já que no nível da rua (literalmente), a área ocupada parece um terreno autônomo e

inutilizado, sem cercas e sem qualquer indicativo que parte dele estaria ocupado pelo Aterro, cujas atividades são realizadas ao fundo do imóvel, depois de uma área de vegetação densa. Com o decorrer do conflito, compreendeu-se que essa aparência de abandono e falta de demarcação que ali ocorriam atividades do Aterro se deviam ao fato de que essas atividades eram marcadas também pela ilegalidade e que a ampliação sobre a área se deu de forma clandestina.

De todo modo, a comunidade e o movimento foram surpreendidos por uma disputa com uma empresa de grande poder econômico, situação diversa de outras áreas ocupadas acompanhadas pelo MPM. Contextualizando a empresa Essencis Soluções Ambientais, trata-se de uma joint venture, integrante do grupo Solvi, que atua no ramo de tratamento e destinação de resíduos, em mais de 250 cidades brasileiras especializada na destinação de resíduos (Auler; Oliveira; Silva, 2020). Ainda, conforme informações da Câmara Municipal de Curitiba:

Localizada na Cidade Industrial de Curitiba (CIC), a unidade da Essencis conta com um aterro que recebe parte dos resíduos gerados pela capital do Paraná. A empresa divide com a Estre a operação do contrato vigente do Conresol (Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, do qual fazem parte Curitiba e outros 22 municípios da região metropolitana). Por isso, ela recebe 200 toneladas por dia de resíduos gerados na capital. São destinados ao aterro da Essencis restos de poda, varrição e materiais inservíveis. Leonardo Gouveia, um dos gerentes da UVS Curitiba, explicou aos parlamentares que o contrato da empresa com o Conresol representa 10% da movimentação da unidade. Montada para lidar com resíduos industriais, a Essencis recebe resíduos de outros 300 clientes (Câmara Municipal de Curitiba, 2018, n.p.).

Esses dados são importantes para compreender a dimensão do poder econômico da empresa, bem como seu nível de articulação com o poder público, por se tratar do último aterro sanitário localizado dentro do Município de Curitiba. Adicionalmente, para compreensão do contexto, interessa saber que o Aterro Essencis foi instalado em 1997 e sua projeção de funcionamento inicial já venceu há mais de uma década. Entretanto, a empresa tem se valido da condescendência do poder público municipal e dos órgãos ambientais pela falta de planejamento da gestão de resíduos sólidos na cidade, cuja licitação regular encontra-se vencida desde 2010. Portanto, na falta de uma solução definitiva para a destinação dos resíduos sólidos, tem-se mantido o aterro Essencis a título precário, a despeito de hoje o empreendimento estar inserido em área altamente urbanizada e cercado de habitações populares e equipamentos públicos em evidente contrariedade às normas

ambientais e urbanas para localização dos aterros sanitários (Auler; Oliveira; Silva, 2020).

A comunidade se viu assim em uma disputa de Davi contra Golias, considerando o poder econômico do Aterro Sanitário. Desse modo, o conflito se instaurou entre três partes: a massa falida proprietária, o aterro sanitário e a comunidade Tiradentes. A massa falida figurava como proprietária e tinha em seu pleito a reaver o bem não para ter posse dele, mas para poder vendê-lo, de modo que o imóvel interessava à proprietária apenas por seu valor patrimonial no contexto do processo de falência. Enquanto a perspectiva do Aterro Sanitário centrava-se na disputa da posse do imóvel e a destinação de seu uso, em outro nível de oposição à comunidade.

A primeira ação judicial contra a comunidade foi proposta pela empresa Essencis, consistente na ação de reintegração de posse sob o nº 0010433-81.2015.8.16.0013 que tramita na 17ª Vara Cível de Curitiba. Apesar de ter tido medidas liminares de reintegração deferidas neste processo, em razão de problemas de legalidade no contrato de locação do imóvel (entre o aterro sanitário e a massa falida), o primeiro processo de reintegração enfrentou dificuldades em razão de problemas de legitimidade da empresa que acabaram por deixar o processo estacionado por longos períodos.

Ante tais problemas, foi proposta uma nova ação contra comunidade, desta vez pela Massa Falida Stirpes, consistente na ação reivindicatória de propriedade, sob o nº 0000073-22.2016.8.16.0185, que tramita na 2ª Vara de Falências e Recuperação Judicial de Curitiba. Essa ação também representou um risco de despejo à comunidade, mas a decisão foi revertida no Tribunal de Justiça do Paraná. Desde 2015 a comunidade segue em processos incessantes de tratativas, inicialmente mais centrados no poder executivo federal e municipal e hoje, no judiciário.

Além das partes diretas do conflito, o poder público, em especial por intermédio do Município de Curitiba, teve e tem papel importante no caso e assumiu posturas diferentes desde 2015. Passando à análise das estratégias e dos discursos que permearam a disputa sobre o território desde sua fundação, dividiu-se a análise entre três períodos, 2015-2017, 2017-2020, 2020-2023, como momentos em que houve mudanças contextuais e redirecionamentos das estratégias dos atores.

#### 4.2.1.3 Estratégias, narrativas e a interação dos atores no processo

##### a) Período de 2015-2017: a luta contra o despejo

Do ponto de vista processual, o litígio sobre a área teve início com a Ação de Reintegração de Posse nº 0010433-81.2015.8.16.0013. A ação de reintegração foi proposta contra o “MST (movimento dos sem terras)”. A empresa (autora) indicou ainda o primeiro nome de uma suposta liderança e se desincumbiu de fazer a identificação das pessoas, requerendo que a identificação fosse feita diretamente pelo oficial de justiça. A empresa não faz qualquer qualificação adicional das pessoas, em relação ao número de ocupantes e sua composição (se são famílias, mulheres, homens, crianças, idosos).

Posteriormente no processo, a empresa retificou os réus para que constasse “terceiros incertos e desconhecidos” a pedido do juízo, uma vez que em sua perspectiva, o “movimento dos sem terra” era “figura juridicamente clandestina”. Apenas após a intimação do oficial de justiça, foram qualificadas quatro pessoas dentre os cerca de 800 ocupantes, sendo que dentre os quatro, três eram integrantes do MPM, mas não residiam na área<sup>11</sup>.

Dentre os argumentos elencados pela Empresa, constam: o de ordem econômica, por se tratar de empresa operante na área e cuja atividade deve ser resguardada; o argumento do risco de sua atividade, uma vez se trata de local de tratamento e destinação de resíduos potencialmente inflamáveis; o argumento ambiental, pelo qual se imputa a prática de crimes ambientais à comunidade por corte de vegetação e uso de fogo; o argumento da propriedade e do esbulho, caracterizando os ocupantes como invasores.

No aspecto dos argumentos ambientais, o aterro chegou a promover diversos boletins de ocorrência contra a comunidade, nos quais se afirmava que os moradores estavam “abatendo árvores e colocando fogo nas mesmas” e “que esta ocupação está muito próxima de um barracão, onde a empresa armazena produtos inflamáveis e que poderá ocorrer danos de monta, com potencial altamente perigoso de incêndio

---

<sup>11</sup> Esse dado poder parecer marginal, mas juridicamente, trata-se de uma anomalia normalizada, já que apenas nas ocupações de terras se admite que os sujeitos acusados sejam caracterizados, literalmente, de qualquer jeito.

generalizado, que poderá afetar a casa de custódia de Araucária, bem como indústrias e moradores vizinhos”. Nesse primeiro momento a empresa mobilizou fortemente os argumentos relativos ao risco ambiental e ao risco à vida dos próprios ocupantes.

Do ponto de vista da fundamentação legal em termos de dispositivos jurídicos, o fundamento é simples: tratava-se de um esbulho possessório recente e de um ato de invasão e por outro lado, a empresa autora teria respaldo de um contrato de locação, logo estariam presentes todas as condições para uma reintegração de posse.

No dia 22/04/2015, dois dias após o ajuizamento da ação, em uma decisão de meia página do plantão judiciário, foi deferida a liminar para reintegração de posse da área. O fundamento foi exclusivamente o Artigo 927 do Código de Processo Civil, segundo o qual para a liminar de reintegração de posse basta a demonstração da posse prévia (propriedade ou contrato) e do esbulho (o fato de ter sido ocupada).

No mesmo dia, foi expedido ofício para Polícia Militar fornecer equipe para cumprimento do mandado. Mas antes do mandado de reintegração ser cumprido e sem que houvesse ainda sido apresentada defesa por parte da comunidade, o próprio Aterro Sanitário requereu a suspensão do mandado de reintegração de posse, por ter tido o contrato de locação do imóvel anulado na justiça<sup>12</sup>.

O contrato de locação do imóvel foi considerado nulo pela justiça dentro do processo de falência, por se tratar de contrato de sublocação não com a massa falida proprietária, mas com uma terceira empresa, que locava diretamente da massa falida. Sem entrar nas minúcias da discussão de direito, em síntese, se considerou que o esquema de sublocação poderia caracterizar crimes associados a fraudes ao processo de falência, pelo qual o aterro estaria locando o imóvel por intermédio de uma terceira empresa (a famosa laranja) abaixo do valor do mercado e repassando valores aos proprietários.

Diante de tal cenário, a Massa Falida<sup>13</sup> entra na cena processual, confirmando o interesse na reintegração de posse e reiterando a urgência do despejo, mas

---

<sup>12</sup> Esse fato indica que as vezes nas disputas de poder há circunstâncias contingentes. Esse pedido de suspensão feito pela própria Essencis pode ser considerado um erro técnico da defesa do aterro, visto que, juridicamente, a ação possessória não precisaria ser lastreada no contrato, bastando o efetivo uso.

<sup>13</sup> Aqui é importante compreender, em termos gerais, a dinâmica dos processos de falência. Pelo processo de falência, quando se decreta a falência, constitui-se uma abstração que é a “massa falida”, nome dado à universalidade de bens e interesses (bens, créditos e dívidas) deixados pela empresa que teve a falência decretada. A massa falida é representada por um administrador judicial e não pela propriedade da empresa falida, de modo que é possível que exista divergências entre

alegando também que o juízo em questão seria incompetente e a ação de reintegração deveria tramitar no juízo do processo de falência<sup>14</sup>.

Nesse momento havia decorrido cerca de dois meses desde o início da ocupação e no conflito judicializado constava apenas manifestações do Aterro Sanitário e da massa falida proprietária, o que expõe a anulação processual (e do direito de defesa) da ocupação. A comunidade não havia se manifestado no processo e nem havia sido apresentada sua perspectiva, seja diretamente ou por intermédio de outros atores da justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública.

Nesse interim, enquanto a reintegração já havia sido deferida e posteriormente se discutia o ingresso da Massa Falida no processo para regularizar a legitimidade do despejo, a comunidade, o poder público municipal e estadual e o Ministério Público do Estado do Paraná vinham travando diálogo visando a soluções para a situação. Nesse ponto é possível perceber a disparidade entre o tempo e a realidade construída no processo e a do mundo dos fatos, pela falta de interlocução entre essas duas instâncias (a do processo e da negociação e diálogo entre a comunidade e o poder público).

Quando a comunidade comparece ao processo, por meio das quatro pessoas identificadas, dentro do universo de 800 famílias (na época se estimava que residiam na área cerca de 2.000 mil pessoas), a defesa centra-se sobre os argumentos da dimensão social do conflito e da necessidade de solução intermediada, trazendo à cena processual pela primeira vez dados sobre a comunidade, como número de ocupantes e perfil social dos moradores. Na defesa, também busca-se informar a respeito do movimento social, visando a qualificar sua atuação e uma melhor compreensão de seu papel organizativo, que inclusive facilitava o diálogo com o poder público e o próprio sistema de justiça.

Além do aspecto de demonstrar a dimensão real sobre a própria comunidade, foram explorados aspectos de ilegalidade do Aterro Sanitário do ponto de vista administrativo-contratual e em especial, do ponto de vista ambiental.

---

essas figuras, dado que o interesse do proprietário é manter o máximo de patrimônio possível, enquanto o do administrador, é concluir o processo de falência.

<sup>14</sup> Basicamente, entende-se que todos os litígios que envolvam a massa falida devem ser reunidos no juízo no qual tramita o processo de falência, para que se tenha uma visão do todo e se evite a execução fragmentada dos bens e direitos. Da Lei de Falências: “Art. 76. O juízo da falência é indivisível e competente para conhecer todas as ações sobre bens, interesses e negócios do falido, ressalvadas as causas trabalhistas, fiscais e aquelas não reguladas nesta Lei em que o falido figurar como autor ou litisconsorte ativo.”



Além do imbróglio referente à fraude ao processo falimentar pelo contrato de sublocação da área, que levantou discussões sobre a legitimidade da empresa para propor a ação de reintegração, o Aterro Essencis responde à Ação Civil Pública nº 0003630-06.2014.8.16.0179 proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná em razão de irregularidades no licenciamento ambiental e indícios de crimes ambientais, como supressão de vegetação e aterro de nascentes para ampliação de atividades não licenciadas.

Aqui abre-se um parêntese fundamental para a compreensão do caso, que sequer foi noticiado no processo de reintegração, mas que figura como mais um elemento complexificador. No processo de falência da massa falida (Processo nº 0001423-89.2009.8.16.0185), proprietária da área, foi promovido leilão do imóvel. O imóvel teve proposta de compra pelo Aterro Sanitário Essencis, mas a transferência da propriedade não foi feita até o momento. No caso, foi travado acordo atípico, segundo o qual a empresa adquiriria parte do imóvel de imediato (59,34% da área) e a aquisição da outra parte (40,63% relativa à parte ocupada pela comunidade Tiradentes) estaria condicionada à desocupação total do imóvel pela Massa Falida no prazo de 24 meses. O acordo de compra foi feito em dezembro de 2015.

FIGURA 10 - TOPOGRAFIA E MEMORIAL DESCRITIVO DA DIVISÃO DO ACORDO DE COMPRA DO IMÓVEL



Fonte: Processo nº 0001423-89.2009.8.16.0185.

Feita essa consideração e voltando ao processo de reintegração de posse, após mais de 6 meses de tramitação do processo e um cenário em que a liminar de reintegração estava suspensa por requerimento do Aterro Sanitário (autor da primeira

ação), o juízo decidiu que: era irrelevante a situação da anulação do contrato de sublocação e que a Essencis era parte legítima para propor a ação; que Massa Falida não poderia compor o processo por se tratar de processo já iniciado.<sup>15</sup> Com esse entendimento, a liminar de reintegração de posse foi reestabelecida.

A despeito da liminar reestabelecida, ela não foi cumprida nos meses que seguiram em razão das dificuldades operacionais apontadas pela própria Polícia Militar do Paraná para realização do despejo de grandes proporções. Este primeiro processo, mesmo com a liminar ativa, manteve-se sem movimentações relevantes para o deslinde do conflito em questão até o presente momento<sup>16</sup>.

Esse esvaziamento do processo se deu em razão da propositura de uma nova ação judicial de reivindicação e propriedade, dessa vez, diretamente pela proprietária, a Massa Falida Stirpes Empreendimentos. Trata-se do Processo nº 0000073-22.2016.8.16.0185 de Reivindicação de Propriedade, que corre na 2ª Vara de Falências e Recuperação Judicial de Curitiba e que foi ajuizado em 02/02/2016, quase um ano após a data da ocupação.

Nesse momento apesar da identificação de representantes no processo de reintegração ajuizado pela Essencis em curso, a ação foi proposta novamente contra “terceiros incertos e desconhecidos”, sem qualificação de qualquer um dos moradores ou representantes do movimento social. O novo processo promovido pela proprietária do imóvel, passou a correr dentro do mesmo juízo no qual corre o processo de falência da empresa Stirpes Empreendimentos e em que o imóvel em questão é um bem arrolado para pagamento de dívidas da massa falida.

---

<sup>15</sup> Nesse ponto, não pretendo fazer explicações que podem ser maçantes a eventuais leitores que não tenham formação no campo do direito, razão pela qual aqueles que não tiverem interesse em compreender juridicamente os fundamentos da decisão podem pular esta nota sem prejuízos à compreensão geral do caso. Nesse momento e nessa ação como um todo, travou-se debate de ordem processual em torno da legitimidade das partes e da competência do juízo. Ao reestabelecer a decisão de reintegração de posse, o juízo considerou que o Aterro era parte legítima independentemente do contrato pelo fato de exercer posse direta sobre o bem (perspectiva da posse como estado de fato e não como direito) e que a Massa Falida não poderia ingressar na lide em razão de ofensa ao princípio do juiz natural, uma vez que já havia sido proferida decisão liminar no processo.

<sup>16</sup> O processo continua ativo e há, desde 2022, discussões relevantes, entretanto, o processo foi acionado novamente pela empresa Essencis em razão de outra ocupação que ocorreu contígua à área de ampliação do aterro, chamada Tiradentes II, que não compõe o mesmo núcleo comunitário da comunidade Tiradentes. Por essa razão e por se tratar de uma situação diversa e com sua própria complexidade, essa questão e suas intersecções com o caso da comunidade Tiradentes não serão abordadas.

Quanto à forma da ação (ação reivindicatória de propriedade), a despeito de se tratar de outro tipo de ação em relação às reintegrações de posse, o efeito da reivindicação de propriedade, a imissão na posse, na prática também consubstancia um despejo coletivo. Juridicamente, a ação reivindicatória é a ação do proprietário não possuidor para reaver o imóvel de quem “injustamente” o possua (Art. 1228 do Código Civil). Nesse sentido, dentre os argumentos trazidos pela massa falida para promoção do despejo, o cerne é a propriedade. Da petição da massa falida:

Na ação reivindicatória a posse para ser considerada injusta, conforme artigo 1.228 do CC/02, não requer violência, clandestinidade ou precariedade, basta apenas, para sua configuração, que ela não decorra da propriedade ou não exista título que se oponha ao proprietário. Como explanado no tópico acima, a requerente, que é legítima proprietária do terreno matriculado sob o n.º 49.648 do 8º CRI de Curitiba, teve parte de seu imóvel invadido por diversas pessoas desconhecidas. [...] Ora, os requeridos não possuem nenhum título de domínio ou qualquer outro documento que justifique a detenção do imóvel em questão, e incorrem em má-fé ao edificar sobre a área, pois o imóvel, como dito, não lhes pertence (Processo nº 0000073-22.2016.8.16.0185, p. 9).

Portanto, o pedido de reivindicação da Massa Falida fundou-se exclusivamente no título de propriedade do imóvel e o pedido de urgência para que o juízo desse nova liminar de despejo, fundamentou-se na necessidade de a Massa Falida dispor livremente do seu bem, notadamente pela informação de que o Aterro Sanitário teria interesse em adquirir o imóvel.

Novamente, sem que fosse oportunizada a manifestação da comunidade ou do Ministério Público no processo, o juízo da causa deferiu nova liminar em 11/03/2016 para remoção das pessoas com desforço policial com fundamento exclusivo no direito de propriedade. Da decisão:

Segundo prevê o artigo 1228 do Código Civil, ao proprietário é dado usar, gozar, dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. Neste último direito é que se encaixa o caso dos autos, pois os autores querem reaver o bem descrito na inicial. [...] Quanto ao perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, o que se pode constatar é que terceiros, de forma injusta e sem autorização do proprietário, invadiram o local, desmataram e continuam desmatando a área, construindo pequenos barracos de madeira em total desconformidade com a lei. [...] Ademais, como informado pela parte autora, o imóvel pertence a massa falida, e a demora na venda dos bens impede o pagamento dos credores. Diante do exposto, **defiro** o pedido inicial para o fim de determinar a restituição dos imóveis descritos na inicial aos autores (Processo nº 0000073-22.2016.8.16.0185, p. 127-128).

Trata-se de uma decisão enxuta, que analisa exclusivamente o direito de propriedade da Massa Falida. Mesmo se tratando de ocupação com quase um ano de existência sobre a qual no processo anterior constavam já muitos dados a respeito da dimensão social do conflito. Além disso, o fato de existir mais de 1.000 pessoas no local não foi mobilizado pelo autor ou pelo juízo como um dado que exigisse cautela e ponderação em relação às consequências sociais da decisão. Ao contrário, o número de pessoas foi um dado explorado pela proprietária como um argumento para a urgência do despejo e a análise do juízo nesse quesito se cingiu ao destaque para que o contingente policial fosse adequado ao número de pessoas ali residentes<sup>17</sup>.

Nesse sentido a despeito da existência de diversas normas relativas a direitos sociais e a direitos humanos que deveriam ser ponderadas para análise do caso, dado seu contorno social evidente, nada nesse sentido foi cogitado pelo juízo da causa. Ademais, na época da decisão (fevereiro de 2016) estava prestes a entrar em vigor as novas normas do Código de Processo Civil, que previram pela primeira vez no sistema normativo brasileiro, a ideia dos conflitos fundiários coletivos, estabelecendo procedimentos acauteladores para tais situações em ações possessórias. Rigorosamente, tal legislação só entraria em vigor em 16/03/2016, mas seu texto já havia sido aprovado em 15/03/2015<sup>18</sup>, de modo que, desde uma perspectiva de ponderação, as novas disposições deveriam ter sido levadas em consideração.

Após a decisão foi expedido o mandado para promoção do despejo (tecnicamente, mandado de imissão do imóvel). Nesse ponto, se explica que nos procedimentos possessórios a despeito da ordem vir do judiciário, o cumprimento desta ordem passa pela Polícia Militar (submetida aos governos estaduais). No caso, no interim desse trâmite, a Polícia Militar do Paraná em vez de cumprir a ordem, veio ao processo, pedindo que o juízo diligenciasse junto ao poder público em busca de alternativas de realocação e outras soluções, antes do cumprimento da ordem.

A manifestação subscrita por Major da Polícia Militar do Paraná se deu por meio da Coordenadoria Especial de Mediação dos Conflitos da Terra - COORTERRA órgão atrelado à Secretaria de Estado da Segurança Pública do Paraná – SESP/PR,

---

<sup>17</sup> “Desde já autorizo o uso de força policial com contingente suficiente à magnitude da área e número de pessoas ocupantes do local. Oficie-se à Secretaria de Segurança Pública/Comando da Polícia Militar do Estado do Paraná” (Processo nº 0000073-22.2016.8.16.0185, p. 128).

<sup>18</sup> O lapso entre a aprovação e a aplicação se deve em razão do tempo necessário das instituições e da própria sociedade em adaptar-se às novas normas, o que se chama em direito de *vacatio legis*.

criado em 2007 com objetivo de fazer estudos operacionais para realização de cumprimento de mandados de áreas ocupadas por grande contingente de pessoas e de promover soluções pacíficas para tais casos.

Em suma, o COORTERRA pediu ao juízo que intimasse o Poder Público Municipal para envolvimento da Fundação de Ação Social de Curitiba – FAS e a Cohab-CT e ainda da Assessoria Especial de Assuntos Fundiários do Estado (estrutura então atrelada ao gabinete do governador, extinta em 2019), a fim de buscar soluções para a situação. Nos termos do ofício do COORTERRA ao juízo, “isso porque é necessário que a reintegração seja negociada e que se indique local para realocação das pessoas”.

Nesse momento é a primeira vez que surgem no processo argumentos com fundamento em direitos humanos e sociais – pela Polícia Militar. Na manifestação o COORTERRA aciona, dentre outras, as disposições constitucionais relativas à dignidade da pessoa humana, a prevalência dos direitos humanos, a solução pacífica dos conflitos e ainda, apresenta normas internacionais das Nações Unidas e resoluções do Conselho Nacional de Direitos Humanos (Processo nº 0000073-22.2016.8.16.0185, p. 155). Após tal manifestação o Ministério Público do Paraná também se insere no processo, reiterando em grande medida a fundamentação do COORTERRA, mas em perspectiva menos incisiva quanto à necessidade de realocação.

Após tais manifestações constam novas decisões do juízo, em que se ignora os pedidos no sentido de chamamento do poder público para a causa e de promoção de mediação. Ante esta relutância do juízo, se construiu espaço de mediação fora do processo, espaço suscitado pelo Ministério Público do Estado do Paraná, em que compareciam a Cohab-CT, a COORTERRA e a comunidade junto ao movimento social. Com a falta de representação da Massa Falida e de outros agentes do poder público, o Ministério Público (atuante através da Promotoria de Habitação e Urbanismo de Curitiba – PJHU) passou a informar sobre essas reuniões no processo.

O COORTERRA trazia ao processo o argumento de que, em caso de cumprimento do despejo, se trataria de “operação policial de grande envergadura” com um contingente aproximado de 1.000 policiais militares. A partir de então, se instaurou no processo duas polaridades de argumentação, de um lado o COORTERRA e o Ministério Público do Paraná insistindo que o mandado não deveria ser cumprido até que se esgotassem todas as possibilidades de solução mediada e

de outro lado, a Massa Falida proprietária e o próprio juízo alegavam que a situação não podia perdurar porque havia ofensa ao direito de propriedade. Essa polaridade se destacou de tal modo em dado momento, que a Massa Falida passou, inclusive, a postular a aplicação de multa ao COORTERRA e à Polícia Militar por não cumprimento da ordem judicial.

Posteriormente ainda em 2016, o Município passou a manifestar-se também no processo informando as negociações e indicando ações da Cohab-CT com vistas a uma resolução do caso. Quanto à atuação do Município, nesse primeiro momento ao longo de 2015 e 2016, em que consta um risco eminente de reintegração, o Poder Público Municipal ainda que não tenha efetivamente fornecido soluções, manteve uma postura aberta de negociação e recebeu a comunidade e movimento social diversas vezes.

Nesse momento, em junho de 2016, já um ano após a ocupação e 4 meses após o ajuizamento da segunda ação, a comunidade passa a ter representação direta no processo, o que foi feito em nome de um dos moradores da área, ante a dificuldade da representação coletiva decorrente da falta de formalização. Destaca-se aqui que a comunidade compareceu espontaneamente ao processo, porque até então, não havia sido realizada nenhuma comunicação formal do processo na área (tecnicamente, não havia ainda citação)<sup>19</sup>.

Nesse momento, do ponto de vista das estratégias, a defesa da comunidade preocupou-se em: 1) mostrar a comunidade (literalmente, com inúmeras fotos e reportagens) e desconstruir o estigma de invasores, tratando dos moradores como *famílias*; 2) inverter a narrativa aderida pelo juízo segundo a qual a comunidade era infratora ambiental, expondo as ilegalidades e o impacto ambiental do Aterro Sanitário locatário do terreno; 3) reforçar os elementos já apontados pelo COORTERRA, relativos a direitos humanos e sociais e na necessidade de mediação.

Quando a comunidade vai ao processo, além da contestação ao juiz da causa, é apresentado logo recurso ao Tribunal de Justiça com objetivo de “derrubar” a liminar que culminaria no despejo. O Tribunal de Justiça deu razão ao recurso da Ocupação

---

<sup>19</sup> A citação dos moradores e identificação de alguns presentes só foi feita em 31/01/2017, um ano após o ajuizamento da ação (Conforme p. 629 do Processo 0000073-22.2016.8.16.0185).

Tiradentes em junho de 2016<sup>20</sup>. Na decisão do Tribunal, o principal fundamento acionado foi o da complexidade da situação fática e da necessidade de se conferir o tempo adequado para o processo de mediação em andamento. Importa notar aqui, que a decisão do Tribunal não acionou nenhum argumento de ordem social ou humanitária, mas tão apenas fundamentos jurídico-processuais.

Explica-se nesse ponto um aspecto importante, que é o fato de que dentro da construção do argumento da mediação e da necessidade de esgotamento das possibilidades de solução alternativa e pacífica para o caso, o movimento social cumpria papel ativo e coordenado com a fundamentação jurídica, uma vez que buscava insistentemente provocar e pressionar por espaços de negociação junto ao poder público. Um exemplo importante foi a proposição de um projeto de lei prevendo a possibilidade do aluguel social em Curitiba ainda em 2015, projeto que efetivamente tramitou e foi aprovado. Trata-se da Lei Municipal nº 14.700/2015, ainda em vigor, mas que nunca foi regulamentada. Mesmo sem regulamentação, essa foi uma das janelas mantidas abertas como possibilidade de solução mediada, cuja possibilidade de implantação provocava efeitos nas discussões no processo e na própria percepção do Tribunal de Justiça do Paraná, para quem importava que as negociações em curso indicassem caminhos possíveis, ainda que não imediatamente concretizáveis.

Nesse sentido, nesse primeiro momento a principal estratégia residiu no argumento da mediação e na busca de alternativas que evitassem um despejo coletivo de grandes proporções. Do ponto de vista do cenário jurídico, esse argumento contou com o impulso do novo Código de Processo Civil, que reforçou muito a perspectiva da mediação e da conciliação e trouxe disposições especiais para os casos de conflitos fundiários coletivos. Na dimensão prático-fática na relação com as instituições atuantes no conflito e no processo, foi possível contar com uma postura aberta tanto do poder público municipal, quanto do estadual, que por mais que não tenham oferecido soluções e o atendimento do pleito de construção habitacional para atendimento da comunidade (pauta máxima de reivindicação do movimento), manteve a abertura de diálogo ao longo de 2015 e 2016 e sempre sinalizava que “avaliaria” soluções, o que garantiu que os espaços de mediação não fossem considerados pelo judiciário como inviáveis. Evidentemente, essa postura aberta do poder público

---

<sup>20</sup> No caso, houve decisão monocrática do relator conferindo efeito suspensivo e posteriormente a decisão foi confirmada no colegiado.

não partiu meramente de uma benevolência das instituições, mas do papel ativo do Movimento Popular por Moradia, que entre os anos de 2012 e 2016 acumulou visibilidade e força de negociação, pelo fato de organizar quatro comunidades de grandes proporções em Curitiba e manter uma presença expressiva nas ruas, com agendas intensas de mobilização.

b) Período de 2017- 2020: consolidação e formalização

Ante a suspensão da liminar de reintegração pelo Tribunal de Justiça do Paraná, a ação proposta pela Massa Falida passou certo período sem movimentação. Apenas em julho de 2017 foi agendada finalmente uma audiência de mediação, na qual estiveram presentes a Massa Falida proprietária, a comunidade, o Ministério Público do Paraná, a Defensoria Pública do Estado do Paraná e o Município de Curitiba, por meio da Cohab-CT.

Nesse momento, conforme relatado inicialmente, já havia uma grande mudança do contexto político e institucional e da própria comunidade. Quando da audiência de mediação, o cenário se distinguia por um momento em que o Movimento Popular por Moradia se encontrava com menos organicidade na área e havia uma mudança substancial do cenário político nacional em termos de políticas públicas e possibilidades de financiamento e tratava-se de uma nova gestão municipal, na qual o diálogo com os movimentos sociais foi reduzido drasticamente. Nesse contexto, a perspectiva da comunidade já era a de considerar a permanência definitiva no local.

Na audiência foi discutida a necessidade de apresentação de propostas definitivas para a solução do caso após um período de suspensão do processo. Da parte do poder público, a perspectiva era nula, uma vez que desde o início de 2017 a nova gestão municipal alegava desinteresse e impossibilidade orçamentária para intervir no caso.

Diante desse cenário, por parte da comunidade passou a se discutir a necessidade de uma melhor qualificação e adequação da representação coletiva no processo e a avaliação de uma eventual indenização direta da Massa Falida pelos moradores. Isso porque pelos patamares de valores pelos quais foi acordada a venda do imóvel para o Aterro Sanitário (um valor muito depreciado), seria possível lograr valores baixos para cada família se houvesse suporte do poder público para algum



arranjo de financiamento<sup>21</sup>. Nitidamente, tratou-se de uma proposta que teria difícil adesão por parte da Massa Falida, em razão da dificuldade em se lidar com um pagamento tão pulverizado, mas a proposição conferiu fôlego ao processo de mediação, que corria o risco de ser encerrado pela falta de propostas.

Isso é dizer, a proposta da indenização estaria longe da ideal, mas a discussão neste momento era colocada pelo juízo nos termos de que ou deveria se apresentar uma proposta viável, ou a ação seria julgada definitivamente, abrindo-se novamente a possibilidade de um despejo coletivo.

Nesse momento, ante a completa ausência de disposição do poder público municipal, a comunidade se deparou com o problema da adequação/inadequação da representação coletiva. Conforme apontado, no processo em discussão, a defesa foi apresentada em nome de um morador, que inclusive já não figurava na condição de liderança. Nesse sentido, surgiu uma celeuma processual em relação a como consultar e travar acordos na comunidade de forma efetivamente coletiva. Ou seja, como manifestar a vontade de uma comunidade em uma negociação no bojo de um processo judicial em um contexto em que não havia entidade coletiva formalizada e ainda, tratava-se de um período de desarticulação do movimento social na área, de modo que além do aspecto jurídico-formal da representação, havia uma fragilização dos mecanismos de participação coletiva internos da comunidade, notadamente as assembleias.

Nesse sentido, em 2019 a comunidade começou trâmites no sentido de formalizar uma associação de moradores da comunidade. Além dos aspectos problematizados que dizem respeito ao universo jurídico, a comunidade passou a desejar a “formalização” como forma de ter mais acesso a ações assistenciais e projetos sociais. A associação foi efetivamente formalizada em 2021, chamada Associação de Moradores Nova Tiradentes e desde fevereiro de 2022 a comunidade

---

<sup>21</sup> Recorda-se aqui da informação do acordo de venda entre a Massa Falida Stirpes e o Aterro Sanitário Essencis, segundo a qual a compra da parte da ocupada pela comunidade Tiradentes estaria condicionada à desocupação da área em 24 meses, prazo que já tinha decorrido. Assim, a comunidade passou a cogitar a mesma proposta feita pela Essencis, uma vez que o valor da porção da comunidade era estimado na proposta em R\$ 4.644.415 com parcelamento em 130 parcelas. Projetando para a comunidade naquele momento, em 2018, tal valor dividido entre 400 famílias daria pouco mais de dez mil reais, um valor viável dentro de uma perspectiva de parcelamento.

passou a aparecer no mundo processual a partir da representação da associação constituída.

O grupo de pessoas que veio a conformar a associação foi o mesmo que esteve mais ativamente à frente do processo de reordenamento territorial da comunidade, pelo qual fizeram realocação das casas e delimitação de lotes. Tanto as discussões relativas ao reordenamento territorial, quanto à formalização da associação de moradores atravessavam as falas de integrantes da comunidade como medidas de “regularização” de sua permanência no local. Nesse sentido, o período relatado foi marcado pela estratégia de consolidação da área, concomitantemente à construção na argumentação jurídica de irreversibilidade da situação.

c) 2020-2023 - COVID-19, mudanças no poder judiciário e a proposta de doação do imóvel

Durante os dois primeiros anos da Pandemia do Covid-19 os processos em curso tiveram tramitação mais lenta, em razão das limitações da pandemia e, além disso, no Estado do Paraná, houve alterações importante na institucionalidade do sistema de justiça motivadas pelo contexto de pandemia que impactaram diretamente o caso em questão. Essas mudanças institucionais serão mais bem elaboradas no caso da comunidade Nova Esperança, em Campo Magro/PR e no próximo capítulo. Porém, para fins de compreensão do caso da comunidade Tiradentes importa antecipar alguns aspectos.

Durante a pandemia da COVID-19 foi travado um amplo debate a respeito dos despejos e reintegrações de posse coletivas na pandemia, pelo fato de se tratar de período em que se agudizaram os problemas sociais e ainda, se exigiu longos períodos de confinamento. Nesse cenário se discutiu a ilegalidade de se promover despejos, individuais ou coletivos, considerando que a consequência dessas ações é desprover as pessoas de casa (e, portanto, da possibilidade de confinamento).

Nesse cenário, primeiro foi editado pelo Tribunal de Justiça do Paraná, o Decreto nº 172/2020, que orientava os magistrados do estado a suspenderem todas as ordens de despejo no Estado a fim de resguardar a saúde coletiva da população.

À discussão se agregou e fortaleceu uma instância interna do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, a Comissão de Soluções Fundiárias<sup>22</sup>, criada em 2019 por meio da Portaria nº 10.777/2019 do Tribunal de Justiça do Paraná. A Comissão é composta por três desembargadores, três juízes de direito e uma servidora efetiva designada como Secretária da Comissão, com o objetivo de proceder à análise de casos e buscar evitar o uso de força policial pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse, bem como buscar “efeitos deletérios das desocupações, mormente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida”, conforme informações constantes na página da Comissão constante no site do Tribunal de Justiça do Paraná.

A partir da diretriz de recomendar que despejos fossem evitados durante a pandemia, a Comissão alçou proeminência como instância inovadora e adequada para o trato de conflitos fundiários coletivos, especialmente por iniciar a prática que, a despeito de existir no ordenamento jurídico, na realidade não acontece: a inspeção judicial. Ou seja, a Comissão passou a visitar as áreas de conflito.

Em 2021, por recomendação da própria Comissão, foi criado o CEJUSC-Fundiário. Os Centros Judiciários de Solução de Conflito e Cidadania do Poder Judiciário Estadual do Paraná – CEJUSC existem desde 2014 e visam promover a pacificação social por meio da solução de conflitos pela utilização de meios consensuais como conciliação e mediação. Em 2021 foi criado então uma instância especial para o trato dos conflitos fundiários coletivos, seguindo o desenho da estrutura existente dos CEJUSC. A Comissão atua assim de forma conjugada com o CEJUSC, na seguinte composição de atribuições.

Tem atuado na busca de solução consensual para os conflitos possessórios de natureza coletiva, por meio de técnicas de mediação com as partes envolvidas, destacando-se dentre as suas atividades as visitas técnicas às ocupações urbanas e rurais e a intensa interlocução com as partes, órgãos de Estado e os movimentos sociais. Sua intervenção antecede a atuação do CEJUSC Fundiário, cuja finalidade é a realização de audiências de mediação ou conciliação em ações que envolvem conflitos fundiários em que litigam grupos de pessoas hipossuficientes, com ou sem liderança organizada, cuja ocupação de área urbana ou rural é causadora de relevante impacto ambiental, urbanístico, social e econômico<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Originalmente a Comissão chamava-se Comissão de Conflitos Fundiários, mas teve sua nomenclatura alterada em 2023 para padronização das iniciativas no País, após recomendação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

<sup>23</sup> Informações constantes na página da Comissão constante no site do Tribunal de Justiça do Paraná.

Portanto, o período da pandemia foi marcado por alterações significativas na estrutura do judiciário do Paraná no que diz respeito aos conflitos fundiários coletivos. Essa nova estrutura consistiu em um grande ganho em termos de acesso à justiça, por viabilizar de modo mais efetivo os princípios da mediação e pela especialização temática, considerando o cenário geral de desconhecimento e completa falta de contato com a realidade dos conflitos fundiários da maior parte do judiciário.

Foi nesse contexto que o conflito judicializado da comunidade Tiradentes voltou a ter movimentação em 2022. Apesar de não ser uma comunidade sobre a qual pairava ameaça de despejo imediata, o caso foi levado para o espaço de mediação do Tribunal com o fito de retomar o diálogo sobre soluções possíveis.

Em maio de 2022 foi realizada visita técnica da Comissão de Conflitos Fundiários na área. Em outros momentos a comunidade já havia recebido visitas da parte do Ministério Público do Estado do Paraná e da Defensoria do Estado do Paraná, mas foi a primeira vez em que membros do poder judiciário foram à área. No relatório da comissão constam dados a respeito da configuração espacial da área, bem como sobre o perfil social dos moradores. Do relatório da Comissão:

A divisão em lotes já foi distribuída, sendo as unidades numeradas pelos próprios ocupantes, variando entre casas de madeira e de alvenaria. Conforme por eles esclarecido, entre 2018 e 2020 a comunidade recebeu a intervenção de projetos de extensão universitária, pelo qual as moradias foram adequadas, sendo reordenadas territorialmente de modo a se enquadrar nos padrões de urbanização da Prefeitura de Curitiba, sem que com isso, no entanto, fossem ampliados os limites da ocupação. [...] De tudo o que foi constatado, a primeira conclusão obtida é a de que a simples desocupação do imóvel, passados pelo menos 7 anos da ocupação, não parece ser a solução mais adequada, notadamente ante a sua consolidação e ao fato de abrigar população vulnerável (Relatório de visita técnica da Comissão de Conflitos Fundiário, Processo nº 0000073-22.2016.8.16.0185, p. 1481).

Conforme se verifica na conclusão, houve nesse momento uma manifestação do órgão especializado no sentido de atestar a situação de consolidação da área. De fato, a essa altura eram muitas as intervenções no imóvel, com muitas unidades habitacionais em alvenaria, instalação de manilhas de drenagem em alguns pontos do terreno, instalação de fossas e de iluminação.

Da audiência, realizada em junho de 2022, a comunidade foi surpreendida pelo representante da Massa Falida com a proposta de doação da área ocupada pela comunidade para fins de regularização fundiária e implementação de políticas

públicas habitacionais. Como condição foi suscitado apenas que fosse apresentado Estudo Técnico a respeito da viabilidade de regularização fundiária da área.

Em uma postura de pragmatismo extremo, o representante da Massa Falida<sup>24</sup> externou as razões que levaram à elaboração de tal proposta. Primeiro, a Massa Falida passou a compreender que de fato tratava-se de situação irreversível, dado o nível de consolidação da área. E segundo, o prosseguimento dos processos estavam onerando a Massa Falida, de modo que sua nova prioridade é o encerramento do processo de reintegração de posse e o processo de falência.

O Estudo de Viabilidade da Regularização Fundiária foi feito por meio do Coletivo Extensionista PLANTEAR, que já tinha atuado na comunidade em outros momentos. Trata-se do Estudo Técnico 03-2022 “Viabilidade de Regularização Fundiária da Comunidade Tiradentes na Cidade Industrial De Curitiba (CIC): aspectos urbanísticos, jurídicos e ambientais”. A partir dessas três dimensões o estudo conclui pela viabilidade da regularização, considerando a inexistência de óbices à utilização da área para habitação social. O Estudo fez ressalvas apenas em relação à necessidade de análises ambientais específicas em relação aos corpos hídricos que atingem pontos do território, bem como a necessidade de instalação de serviços básicos para melhoria da qualidade urbana e ambiental da área.

Ante a apresentação do estudo, o representante da Massa Falida apresentou autorização ao juízo falimentar<sup>25</sup> para realizar a doação da área para fins de regularização fundiária de interesse social, formalizando a proposta de doação.

Nesse momento, entra em cena novamente a terceira parte do conflito, a condômina improvável da comunidade Tiradentes, o Aterro Sanitário Essencis. Nesse aspecto, em uma dimensão mais especulativa sobre as razões da proposta inesperada de doação, é possível supor pela leitura das informações constantes no processo de falência, que a interação entre a Massa Falida e o Aterro não é necessariamente pacífica ou coadunada. Considerando o episódio do contrato anulado por fraude ao processo falimentar, bem como o fato de o acordo de venda do imóvel proposto pela Essencis ter sido sobre valor muito depreciado, é evidente que

---

<sup>24</sup> Note-se que não se trata do proprietário, mas do síndico da Massa Falida. De modo que se pode considerar que talvez a proposição da doação só tenha sido possível porque a solução partiu de uma figura que não representa o interesse do proprietário do imóvel, mas sim, do processo falimentar.

<sup>25</sup> No processo falimentar, a fim de se resguardar todos os interesses, todos os atos com implicações patrimoniais da massa falida devem ser autorizados pelo juízo.

a Massa Falida foi prejudicada pelo Aterro Sanitário. No tocante à depreciação do preço do imóvel, dada a atividade relacionada a resíduos sólidos e seus impactos praticamente irreversíveis, o imóvel foi depreciado pela presença do aterro, que acabou por figurar como única compradora possível do imóvel. Portanto, é possível e razoável supor que a comunidade foi beneficiada por uma relação conflituosa entre a massa falida e a empresa gestora do aterro.

Desde a apresentação da proposta de doação, a empresa Essencis tem buscado subterfúgios para atrapalhar o processo de negociação para doação em curso. Essas ações vêm desde as tentativas de responsabilizar a Associação de Moradores Nova Tiradentes por uma nova ocupação em área limdeira ao aterro até a um recente pedido no processo de falência de cobrança dos valores de IPTU pagos pelo aterro sanitário em relação à área ocupada pela comunidade.

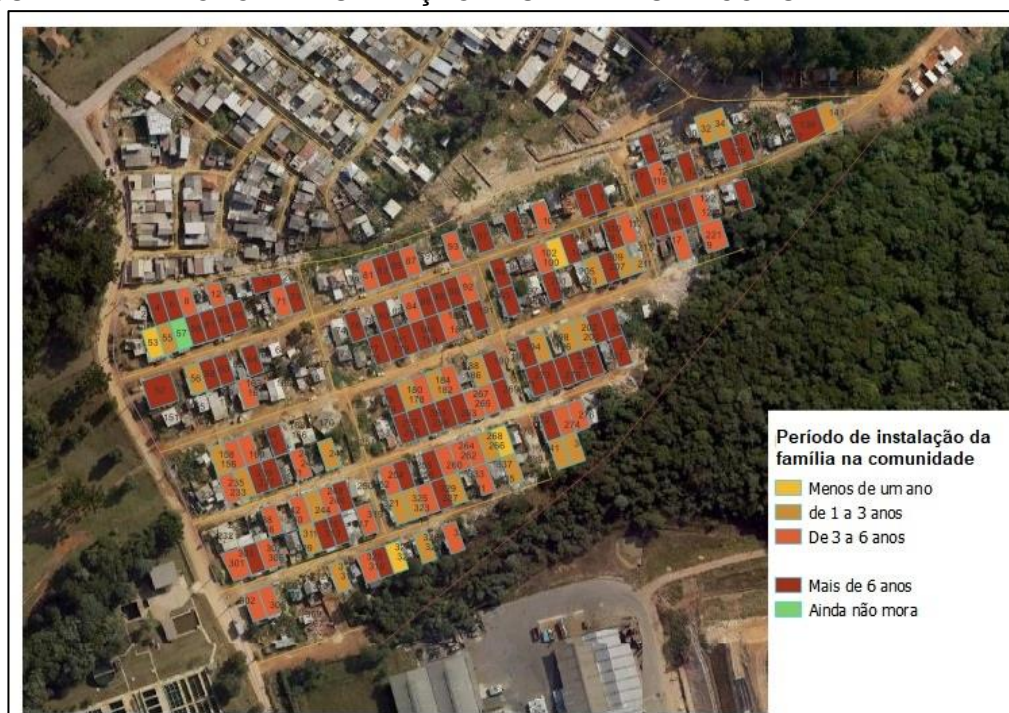
Além dos problemas gerados pelo aterro, após a formalização da proposta de doação, o conflito sofreu um giro (improvável) de direção: o problema passou a ser quem irá receber o imóvel em doação.

Inicialmente a proposta trazida pelas representantes da comunidade foi a doação à associação de moradores. No entusiasmo inicial da proposta, discutiu-se a possibilidade de formas de propriedade coletiva e foi cotejada a aplicação do Termo Territorial Coletivo - TTC, um arranjo jurídico que visa à proteção da propriedade coletiva e ao fortalecimento da organização comunitária. Porém na maturação da ideia, as pessoas integrantes da associação passaram a ficar receosas com a ideia em razão das dificuldades de lida interna na comunidade com a proposta de uma propriedade gerida coletivamente, bem como por dificuldades financeiras e de gestão patrimonial da associação.

Sob o aspecto da lida interna da comunidade, um dos receios apresentados pelas lideranças da associação seria a confusão possível de parte da comunidade sobre a associação se “apropriar” da área, uma vez que muitas das pessoas tem suas casas como suas e não compreendem o contexto dominial-formal da área, além disso, mesmo uma comunidade organizada por movimento social é atravessada pelo ethos do individualismo de modo que as lideranças passaram a problematizar como seria feito um sistema de cotização e rateio de despesas, uma vez que por mais que parte da comunidade tenha uma relação de organicidade e sociabilidade coletiva, outra parte possivelmente não se submeteria a acordos coletivos.

Nesse ponto importa notar que a despeito de a comunidade ter, comparativamente ao quadro geral das ocupações, uma cultura coletiva forte, especialmente pela presença do movimento social na área, tais traços não se aplicam à totalidade dos moradores. Pesa aqui o fato de, no período de fragilização do movimento social, terem-se fragilizado também os mecanismos de controle e de coesão de sociabilidade da comunidade em torno da identidade política como movimento social. Ademais, pesa a questão estrutural das periferias urbanas, cuja população é marcada pelas relações de informalidade e pela instabilidade nas condições de trabalho, o que gera grande rotatividade de moradores nas ocupações e também, maiores dificuldades na construção do pertencimento territorial. Em 2022 com a colaboração do Projeto Cidadania & Território<sup>26</sup>, foi feito cadastramento dos moradores da comunidade pela associação de moradores, cujos dados sistematizados dão um panorama sobre a situação.

FIGURA 11 – PERÍODO DE INSTALAÇÃO DAS FAMÍLIAS NA COMUNIDADE TIRADENTES



Fonte: Projeto Cidadania & Território, 2022. Dados não publicados.

<sup>26</sup> Trata-se de projeto do Instituto Democracia Popular pelo qual se desenvolvem ações de estudos técnicos e processos de formação e capacitação para comunidades urbanas no bojo de lutas territoriais e associativas.

Nesse sentido, a despeito do desejo de que a propriedade da área fosse passada à associação, houve uma avaliação comum tanto por parte das pessoas da associação, quanto do MPM, que talvez, não houvesse condições materiais e organizacionais para a implantação de uma experiência de propriedade coletiva.

Outro receio apontado diz respeito ao fato de que, apesar da associação ser uma entidade de representação coletiva, rigorosamente, se ela vier a receber o imóvel em doação, não será uma propriedade coletiva, mas uma propriedade privada gerida por uma entidade, de modo que as regras e a lida com o imóvel considerado como bem patrimonial, dependeria da gestão da associação.

Do ponto de vista mais objetivo, a transferência do imóvel enfrenta outras dificuldades. Conforme apontado, o imóvel da massa falida é “compartilhado” entre o aterro sanitário e a comunidade, mas segue em uma mesma matrícula. Assim, há uma necessidade formal de desmembramento do imóvel (a ser aprovado previamente pelo Município) antes da doação ou a empresa Essencis e Associação de moradores se tornariam condôminas do imóvel.

Além deste aspecto, em caso de doação da área para a Associação de Moradores, será preciso efetuar o pagamento do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doações - ITCMD. O valor desse imposto estadual é calculado a partir do valor venal do imóvel. Além disso, a recebimento do imóvel gera questões como a abertura e gestão de conta bancária e o pagamento do ITCMD, além do pagamento de IPTU e demais encargos oriundos da administração do imóvel, necessidade de contratação de assessoria técnica específica para colaborar com todos os atos, desde os mais simples, como abertura de conta corrente em nome de pessoa jurídica, até a prestação de contas, declaração de imposto de renda e assessoria contábil em geral. Nesse sentido, por mais que a associação tenha sido formalizada e esteja regular como pessoa jurídica, tornar-se proprietária exigiria além de mais aspectos formais e organizacionais, a mobilização de recursos para gestão do patrimônio.

Em relação ao imposto sobre doações, de acordo com a Lei nº 18.573/2015, o valor do imposto é de 4% calculados sobre o valor venal do bem. De acordo com dados do Lançamento IPTU referente ao imóvel em questão (anexo nº 06), o tamanho total do terreno é 145.200m<sup>2</sup>, com valor venal de R\$ 207,90 por m<sup>2</sup>. Considerando que a comunidade ocupa 40,63% do terreno, o valor venal correspondente aos 58.080m<sup>2</sup> ocupados é de cerca de 12 milhões, sendo possível estimar que o valor do imposto chegaria a 480 mil reais a ser pago em parcela única (guia de recolhimento do



imposto). Assim, ainda que seja possível cotizar tal valor na comunidade, só seria possível no médio e longo prazo, mas de modo nenhum de forma imediata.

Diante desses receios, a associação não se negou a receber o terreno, mas pediu que fosse suscitado antes a possibilidade de doação da área para o Município ou ao Estado. Nesse ponto, a atuação do poder público tem sido refratária até mesmo para receber o imóvel em doação (mesmo sendo isentos de qualquer custo em relação à transação). Por parte do Estado do Paraná se alega que o Estado não é competente para promover regularização fundiária, enquanto o Município responsável constitucionalmente pela política urbana, alega que não tem condições de promover a regularização fundiária da área.

Essas questões encontram-se ainda abertas e não há definição sobre a doação do imóvel, cuja proposta de doação foi formalizada e autorizada pelo juízo da falência em fevereiro de 2023. De todo modo, ainda que associação tenha construído um entendimento que seria melhor que a doação fosse feita ao poder público, sua perspectiva é viabilizar de qualquer modo a doação, mesmo que tenha que recebê-lo e nesse sentido estão em curso discussões sobre gestão coletiva e medidas possíveis de reconfiguração do estatuto da associação para conferir maior compromisso e controle comunitário na eventualidade de receber o imóvel.

#### 4.2.2 Ocupação Urbana Nova Esperança, Campo Magro/PR

A Ocupação Nova Esperança foi formada em 25 de maio de 2020, inicialmente com cerca de 400 pessoas, sobre imóvel público no município de Campo Magro, na Região Metropolitana de Curitiba, com área de 1.020.666 m<sup>2</sup>. A ocupação é liderada pelo MPM e hoje conta com mais de 1.000 famílias.

Atualmente a Ocupação Nova Esperança conta com aproximadamente 1200 famílias, com base nos dados coletados pela organização comunitária do movimento social - MPM, via levantamento realizado em janeiro de 2021. Assim, estima-se a população total em torno de pelo menos quatro mil pessoas. Deste montante se destaca a presença de imigrantes de diversas nacionalidades, entre haitianos, cubanos e venezuelanos, somando aproximadamente 1800 pessoas (PLANTEAR, 2021, p. 60).

A ocupação se deu durante a pandemia de Covid-19, período no qual ocorreu um aumento significativo da pobreza urbana, simultaneamente a uma alta atípica dos

valores de aluguel<sup>27</sup>. Além disso, quanto à composição social da comunidade, destaca-se grande presença de imigrantes e refugiados, especialmente de haitianos, que chegam a quase duas mil pessoas.

A comunidade se destaca por ter grande diversidade cultural: um terço da população é de migrantes e refugiados vindos do Haiti e também de Cuba e Venezuela. O caráter rururbano do município de Campo Magro se reflete na comunidade e nas diversas hortas presentes. Através da organização dos migrantes haitianos (UCEPH) também há uma horta agroecológica em formato de mandala na comunidade, ressaltando o potencial da área para a alimentação saudável (RIBEIRO; RIBEIRO, 2021).

Quanto ao imóvel, a despeito de se tratar de uma área em Campo Magro, o imóvel é de propriedade da Fundação de Assistência Social de Curitiba e está cedido ao Estado do Paraná, desde 2012<sup>28</sup>. A área encontrava-se sem utilização e em estado de abandono desde 2009.

O imóvel serviu entre 1984 e 2009 a um projeto social pertencente à FAS de Curitiba, chamado “Fazenda Solidariedade”, um espaço de tratamento e ressocialização para dependentes químicos a partir de oficinas diversas, como lavoura e marcenaria (Jornal Comunicação, 2022).

Em 2009, a instituição teve seus serviços encerrados. Dentre as principais razões para o fechamento, a prefeitura de Curitiba alegou que o terreno era muito distante do município e necessitava de muitos custos para manutenção. Desde então, a área de 1.020.66,69m<sup>2</sup>, que corresponde a cerca de 142 campos de futebol, permaneceu inutilizada por 11 anos, até a chegada das primeiras famílias, em maio de 2020 (Jornal Comunicação. Especial luta por moradia: comunidade nova esperança dá exemplo de convivência com meio ambiente, 2022).

As estruturas que serviam de alojamento e para realização das atividades da Fazenda Solidariedade encontravam-se abandonadas e foram recuperadas quando da ocupação, pela implantação de projeto comunitários pelo Movimento Popular por Moradia.

---

<sup>27</sup> Tomando o Índice Geral de Preços IGP-M, em dezembro de 2020 o índice acumulava inflação de 23,04% dos últimos 12 meses e em dezembro de 2021, de 17,79% dos últimos 12 meses, conforme dados constantes à série histórica da Fundação Getúlio Vargas - FGV.

<sup>28</sup> O imóvel encontra-se cedido ao Estado pelo prazo de 20 anos (até 2032) com propósito de utilização para projetos da Secretaria de Estado da Justiça, Cidadania e Direitos Humanos, conforme Decreto nº 1971/2012 (Informações constantes ao Processo de Reintegração de Posse nº 0004067-17.2020.8.16.0024).



A comunidade vem se destacando no cenário da região metropolitana de Curitiba e logrou alta visibilidade pela qualidade de sua organização coletiva e por sua característica rurbana e ecológica. Do ponto de vista ambiental, a área onde a comunidade se encontra é marcada por remanescentes de floresta nativa e se encontra situada sobre o aquífero Karst<sup>30</sup>. Tais especificidades ambientais ensejaram uma discussão e a implementação de medidas por parte da comunidade, visando a implantação de um projeto sustentável para as moradias. Como comunidade urbana que tornou referência regional, o MPM também se reestruturou e ganhou novamente a força política, superando o período de relativa desarticulação entre os anos de 2017-2020.

Desde o início da ocupação a comunidade enfrentou diversas ameaças de despejo, inclusive por meio de sentença em processo de reintegração de posse, cuja decisão foi revertida pelo Tribunal de Justiça do Paraná em julho de 2023. Nesse aspecto, a luta pela permanência da comunidade, no âmbito jurídico, se associou muito às discussões relativas aos despejos na pandemia e às ações e proposições da Campanha Despejo Zero, que logrou ganhos de grande repercussão durante a pandemia por meio da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 828/2020, que buscava impedir e estabelecer critérios para despejos coletivos durante a pandemia.

#### 4.2.2.1 A organização da comunidade

Conforme apontado, a comunidade conta, desde seu início com a organização do MPM. A comunidade também se beneficia do apoio de diversos atores de movimentos sociais e entidades de assessoria popular, destacando-se no início da ocupação a presença também do MST, que durante a pandemia manteve o Projeto Marmitas da Terra, pelo qual se distribuía marmitas e alimentos orgânicos produzidos

---

<sup>30</sup> O Aquífero Karst é um manancial subterrâneo localizado na Região Metropolitana de Curitiba de cerca de 5.740 km<sup>2</sup>, abrangendo, total ou parcialmente, os municípios de Campo Magro, Campo Largo, Almirante Tamandaré, Itaperuçu, Rio Branco do Sul, Colombo, Bocaiúva do Sul, Cerro Azul, Tunas do Paraná, Doutor Ulisses e Adrianópolis, ao norte da Região Metropolitana de Curitiba, além de Castro e Ponta Grossa (dados da Câmara Técnica para a Gestão Integrada do Aquífero Karst da Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná - AMEP).

em hortas comunitárias nos acampamentos e assentamentos nos movimentos para populações e comunidade periféricas urbanas.

Inicialmente, até que a comunidade esgotasse sua capacidade de recepção de novos moradores ao longo de 2020, as famílias interessadas em ingressar na comunidade Nova Esperança realizavam um cadastro junto ao Movimento Popular por Moradia, com dados pessoais e uma explicação de sua situação familiar. Conforme informado pelo movimento, grande parte das famílias ali residentes recorrem a um espaço de ocupação por terem enfrentado um agravamento de suas dificuldades financeiras durante a pandemia.

Internamente a comunidade se organiza em setores, consistente em uma área da ocupação que agrega entre oitenta e cento e vinte famílias. Para cada setor há uma ou duas coordenações (chefes de setor), que são responsáveis pela organização de reuniões e comunicação dos projetos coletivos, resolução de atritos internos e fiscalização<sup>31</sup> do cumprimento das regras pelo seu grupo de famílias. Além dos chefes de setor, há também coordenadores gerais do movimento na comunidade e coletivos setoriais, dedicados a tarefas específicas, como a cozinha comunitária e a coleta e separação seletiva do lixo.

Por meio dessa organização se demanda engajamento coletivo contínuo e se estabelece um controle para que as famílias não se autonomizem em relação à perspectiva coletiva de cuidado do território. Do ponto de vista da edificação das casas e da construção e melhoria dos espaços coletivos, trata-se de trabalho conjugado, sendo comum a dinâmica de mutirões. Na perspectiva do próprio movimento, essa organização é necessária para que a comunidade mantenha sua perspectiva de luta social:

“Eu já participei de muitas ocupações, mas eu considero a maioria como invasão, porque invasão é quando não há um corpo de liderança ali

---

<sup>31</sup> Dentre as regras da ocupação, constam: Proibido fazer fogo no chão, apenas em tambores de ferro; Extremamente proibido cortar árvores, com exceção dos casos que trazem risco para as famílias; Todos os lotes devem conter uma fossa ecológica, evitando a contaminação das fontes de água; Proibido jogar lixo sem separação; Todos os lotes devem possuir uma horta orgânica para consumo próprio; Contribuição para o rateio na manutenção do sistema de água e energia; Proibido qualquer tipo de agressão dentro da ocupação; Proibido o comércio de crack, tráfico e roubo (Jornal Comunicação. Especial luta por moradia: comunidade nova esperança dá exemplo de convivência com meio ambiente, 2022).

coordenando, quando cada um diz 'esse aqui é meu lote' e faz uma medida maior que o normal. Agora ocupação não, ocupação já tem pessoas por trás orientando para não ter injustiça, para não ter covardia, e para que o terreno não acabe pendendo para o lado de comércio de terra", conta Val, líder da Nova Esperança, militante do Movimento Popular por Moradia (MPM) (Jornal Comunicação, 2022, n.p.).

Além da estrutura de organização interna, a comunidade Nova Esperança também se notabiliza por suas estruturas coletivas/comunitárias e pelo fomento de desenvolvimento de atividades econômicas na ocupação.

Dentre as estruturas comunitárias constam: salas de aula com projetos educativos no contraturno escolar e cursos profissionalizantes, biblioteca, centro cultural, cozinha e padaria comunitária. Ademais, a cozinha comunitária serve refeições para a comunidade três vezes por semana, além de oferecer refeições em festividades da comunidade.

Nesse sentido, se oferece além de um espaço para morar, múltiplos espaços de sociabilidade, que fortalecem a comunidade e sua identidade coletiva, conferindo coesão social à ocupação.

O movimento também fomenta e incentiva que os moradores criem pequenos comércios e priorizem o consumo local, a fim de se fortalecer o circuito interno de economia. Além das iniciativas particulares, também se há presença de catadores e iniciativas experimentais de produção de materiais para construção civil com materiais recicláveis. No aspecto econômico, o serviço auto-organizado de limpeza é remunerado (a partir da divisão de custos entre todos os moradores). Nesse sentido, além de uma moradia e de um ambiente de sociabilidade coletiva, a comunidade ofereceu oportunidades econômicas para muitos moradores.

Além dos aspectos sociais de organização da comunidade, destacam-se soluções de organização ecológicas, que foram criadas e estabelecidas a partir das especificidades e fragilidades ambientais do imóvel, como forma de se garantir a permanência dos moradores de forma sustentável.

Como apontado, a comunidade se encontra acima do Aquífero Karst, de modo que se ensejou uma preocupação especial em tomar medidas que evitassem a poluição e contaminação da reserva hídrica. Com esse objetivo em vista, foi



implantado um sistema de fossas ecológicas<sup>32</sup>, o que foi feito com a colaboração e acúmulo prévio do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra decorrente de experiências prévias em acampamentos e assentamentos agroecológicos. Além do impacto benéfico sobre o meio ambiente e preservação do aquífero, o fato de ter se tornado obrigatório na ocupação a implantação desse tipo de fossa teve adicionalmente o caráter de socialização de um conhecimento e de uma tecnologia acessível para a comunidade.

Além da questão do aquífero, dada a presença de vegetação relevante, a ocupação também se deu sem a supressão de vegetação, de modo que se evitou a ocupação sobre maciços relevantes.

A Nova Esperança se estabeleceu em um espaço urbano, mas também de preservação ambiental. As casas são rodeadas pela Floresta Ombrófila Mista, um ecossistema presente no bioma da Mata Atlântica e que se estende em grande parte da Região Metropolitana de Curitiba (RMC). Andando pelos bairros de Campo Magro, vemos grandes áreas concentradas de casas e asfaltos e, só ao horizonte, vemos grandes matas e áreas de pastagem e plantação. Na Nova Esperança as casas não se isolam da mata e dividem o espaço (ou o terreno) com árvores e vegetação (Jornal Comunicação, 2022, n.p.).

As condicionantes ambientais da área também implicaram no modelo de ocupação, pelo qual foram distribuídos lotes de 200 metros quadrados para evitar o adensamento excessivo da comunidade, o que dificultaria o controle ambiental. Além disso, com lotes muito maiores que o padrão das ocupações urbanas informais e mesmo muito maiores que a maioria dos empreendimentos formais de habitação popular, considerando o espaço existente foi estabelecida a diretriz que todas as famílias tivessem hortas em suas residências ou fizessem hortas comunitárias, que servem ao consumo individual e cujos excedentes são repassados para a cozinha comunitária.

Com mais de três anos de existência da ocupação, a comunidade tem tido um papel de destaque nas articulações da luta por moradia na região metropolitana de Curitiba, pelo seu grau de organização e pelo fato de agregar em torno de si uma diversidade de atores da sociedade civil, entre movimentos, organizações sociais e grupos de extensão universitários.

---

<sup>32</sup> O sistema de tratamento é composto por uma câmara de fermentação com pneus; caliças, areia e pedra britam para filtragem; plantio de bananeiras e dutos para canalização e dissipação de gases.

#### 4.2.2.2 O processo e as partes do conflito

Poucos dias após a ocupação (em 04/06/2020) a situação foi judicializada pelo Estado do Paraná por meio da ação de reintegração de posse nº 0004067-17.2020.8.16.0024, que tramita na 2ª Vara da Fazenda Pública de Almirante Tamandaré.

A ação ajuizada pelo Estado do Paraná, tem também como interessados promoventes a Fundação de Ação Social de Curitiba e o Município de Campo Magro.

A ação foi ajuizada diretamente contra cinco lideranças da comunidade, parcialmente qualificadas (nomes completo e mais algumas informações documentais) e contra “réus desconhecidos”, em referência ao restante da comunidade não identificada.

Um aspecto particular do ajuizamento da ação, é que o Estado ingressou com a medida possessória após ser interpelado diretamente pelo Município de Campo Magro, que não podendo ingressar com uma ação contra a comunidade diretamente por falta de legitimidade, ajuizou a ação nº 0003972-84.2020.8.16.0024 em 01/06/2020 contra o Município de Curitiba e contra Fundação de Ação Social de Curitiba para que estes tomassem imediatas providências para desocupação do imóvel na cidade.

A multiplicidade de partes do poder público no processo se dá pela circunstância narrada de tratar de imóvel de propriedade da Fundação de Ação Social de Curitiba, cedido para uso do Governo do Estado, localizada no Município de Campo Magro. Por tais circunstâncias, os três entes foram involucrados na lide. E ainda que os três apresentem perspectivas diferentes, todos manifestaram ao longo do processo posicionamento contrário à permanência das famílias no local.

No caso, a ação foi proposta inicialmente pelo Estado pelos termos da outorga de permissão de uso, pela qual se estabeleceu o permissionário (Estado) seria responsável pela conservação e manutenção do imóvel. O Estado figura assim como possuidor do imóvel.

No pedido de reintegração, além da alegação central da ilegalidade da ocupação em si por ofensa ao direito de propriedade (ainda que pública), o Estado traz relato repleto de acusações criminais, valendo-se de relatos do Município de Campo Magro sobre a comunidade:



Na data de 01.06.2020 foi encaminhado pelo Município de Campo Magro ao escritório regional da SEJUF/PR o ofício n. 102/2020, informando que o imóvel denominado “Fazenda Solidariedade”, com área de 1.017.666,73 m<sup>2</sup> e propriedade da Fundação de Ação Social de Curitiba – FAS, foi invadido por cerca de quatrocentas pessoas (doc. 04). É relatado que: a) continua a chegar população no local; b) está acontecendo desmatamento da localidade; c) representantes do grupo invasor estão “cobrando aluguel” em tentativa de fracionamento de área; d) há pessoas com armas de fogo no local e em circulação pela localidade. Esclarece também que a área faz parte de Zonas Urbanísticas de preservação ambiental e que em curto período houve ateamento de fogo no local, podendo propiciar incêndios. Afirma que a ocupação irregular está causando pânico aos munícipes, pela presença de grandes aglomerações em meio à calamidade pública resultante da Covid 19 e oriunda de relatos de crimes nos comércios locais (Processo nº 0004067-17.2020.8.16.0024, p. 10).

Chama atenção no caso, que dentre os entes públicos envolvidos na questão, o Município de Campo Magro, a despeito de não ser proprietário da área, foi o que tomou medidas com mais agilidade e teve a postura mais agressiva contra a comunidade. A Prefeitura chegou a promover abaixo-assinado contra a ocupação, disponibilizado para assinatura no próprio site oficial do Município, além de promover o discurso de que a comunidade elevou a criminalidade e fazer pedidos reiterados de reforço policial à Secretaria de Segurança Pública do Estado para policiamento ostensivo da área. Além disso, a Prefeitura promoveu a interdição da via pública que conectava a ocupação ao bairro, instalando placas de “obras públicas” no local, que logo se verificou que não se tratava de obras, mas obstrução deliberada da passagem para isolamento da área.

Nesse sentido, também se contextualiza que se trata de Município com cerca de 25.000 mil habitantes e não habituado a lidar com movimentos sociais. Desde o início as tentativas de interlocução com o ente foram muito ruins, notadamente considerando os preconceitos arraigados contra movimentos sociais, associados à desordem e à criminalidade nas narrativas do Município. Além dos elementos narrativos pejorativos à comunidade, do ponto de vista estrito da fundamentação jurídica, alegou-se a legitimidade do possuidor (Estado), o esbulho ilegal (pelos ocupantes) e a existência de risco à integridade do patrimônio público e de danos ao meio ambiente.

Feito o pedido de reintegração, em perspectiva inicial mais moderada e em razão do Ministério Público do Estado do Paraná ter requerido previamente, o juízo da causa designou audiência de mediação e não deferiu, de pronto, liminar para reintegração de posse.

Na audiência compareceram múltiplos atores<sup>33</sup> e foi definido entre outras questões, que o Município de Campo Magro apresentaria um plano para atendimento da comunidade nos serviços públicos buscando colaboração do Estado e da FAS Curitiba; e que seria feito levantamento das normas ambientais incidentes sobre a área. Nessa primeira audiência já ficaram demarcados as grandes questões que atravessaram as disputas jurídicas no conflito, que são: a responsabilidade dos diferentes entes públicos envolvidos e as restrições ambientais sobre o imóvel em questão.

Após esse momento, o juízo determinou nova audiência para o dia 17/06/2020 e deferiu a liminar (com fundamento exclusivo na demonstração da posse e do esbulho), mas a suspendeu até que fosse encontrada alternativa de realocação para as famílias ocupantes em decorrência do cenário do Covid-19. Apesar da relativa razoabilidade da primeira determinação, na mesma decisão, o juízo determinou que a comunidade desfizesse os casebres já edificadas. Essa decisão de desfazimento das edificações foi revertida no Tribunal de Justiça do Paraná, por agravo de instrumento proposto pela assessoria jurídica do MPM.

Retomada a negociação abriu-se um tempo de cadastramento dos moradores residentes na área como etapa inicial para promoção de um plano de atendimento das famílias e melhor análise de alternativas de realocação.

Por algum tempo as discussões no processo se centraram também sobre a discussão em torno do “congelamento” da ocupação, dada a compreensão do juízo de que as residências já edificadas não poderiam ser melhoradas ou concluídas, não poderiam ser construídas novas edificações e a comunidade não deveria recepcionar novos ocupantes. De um lado o Município de Campo Magro fazia acusações reiteradas de descumprimento da ordem de “congelamento”, ao que o Estado reforçava, requerendo o cumprimento da liminar de reintegração. Nesse interim se

---

<sup>33</sup> 5ª Promotoria de Justiça de Almirante Tamandaré; Assessoria da Comissão de Direitos Humanos e da Cidadania da Assembleia Legislativa do Paraná; Procurador-Geral de Campo Magro; Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Campo Magro; Prefeito de Campo Magro; Defensora Pública por meio da Coordenadora do Núcleo Itinerante das Questões Fundiárias e Urbanísticas – NUFURB; representante da Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR; representante da Fundação Solidariedade; Secretária de Ação Social do Município de Campo Magro; representantes da comunidade integrantes do Movimento Popular por Moradia; representante da Superintendência de Diálogo e Interação Social do Estado do Paraná; Procurador de Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Paraná; Assessoria Jurídica da FAS Curitiba; Superintendente Executivo da FAS Curitiba e Diretor Administrativo da FAS Curitiba.

registram manifestações desses entes públicos que não acusam tão só a situação de descumprimento do congelamento em si, mas também responsabilizam o movimento social pela situação, a quem atribuem nas manifestações judiciais o caráter “ideológico” e manipulador da vulnerabilidade social das famílias ocupantes.

Dentro dessa discussão, em 29/06/2020 o juízo concedeu a liminar de reintegração por compreender que o Movimento Popular por Moradia havia quebrado o compromisso de “congelamento” da área. Da decisão:

Isso porque a suspensão da liminar não se afigura adequada para resguardar o direito fundamental à saúde dos demandados (ainda que possa ser questionada a adequação em relação à moradia), além de não ser possível considerá-la proporcional em sentido estrito, se considerados os impactos gerados pelo aumento do número de ocupantes na área sem acesso à água tratada, energia elétrica corretamente conectada e em um contexto de emergência sanitária. Se é certo que as pessoas que se encontram atualmente na área em litígio estão em situação de risco social, também é certo que a manutenção do status quo, a despeito da falta de alternativas que se colocam no seu horizonte individual, é fonte de risco ainda maior, tanto para os requeridos quanto para a população no entorno do imóvel, sobre o qual pende uma série de restrições ambientais (Processo nº 0004067-17.2020.8.16.0024, p. 2.791).

Além do fundamento do descumprimento do “congelamento”, a despeito do contexto pandêmico e da demonstração da circunstância de vulnerabilidade social das famílias, em termos de juízo de valor, o juiz compreendeu que seria melhor o despejo coletivo que a manutenção das pessoas no local. Essa decisão foi revista pelo Tribunal de Justiça do Paraná poucos dias depois, sob o fundamento de que não havia critérios objetivos para averiguar o congelamento ou crescimento da área e em especial, pelo fundamento do contexto de agravamento da pandemia:

Ressalta-se que, considerando que no período de 14 a 28 de junho de 2020 o número de casos da COVID-19 saltou de 9.583 (nove mil, quinhentos e oitenta e três) para 20.516 (vinte mil, quinhentos e dezesseis), o que indica um aumento de 114% (cento e quatorze por cento), e o número de óbito, no mesmo período, passou de 326 (trezentos e vinte e seis) para 586 (quinhentos e oitenta e seis), o que indica um aumento de 79% (setenta e nove por cento), dentre outros fatores, o Governo do Estado do Paraná editou o Decreto Estadual nº 4.942, que dispõe sobre medidas restritivas para o enfrentamento da doença. E apesar de o referido Decreto não contemplar a específica situação dos autos, o imediato cumprimento da ordem de desocupação do imóvel, que demanda o realojamento de milhares de pessoas, com a participação de diversos funcionários do Poder Público e do Terceiro Setor, não se revela compatível com a norma em questão (Processo nº 0004067-17.2020.8.16.0024, p. 2.956).

A despeito da reversão da decisão pelo Tribunal de Justiça do Paraná e de pender diversos pedidos de produção de prova pelos defensores da comunidade e pelo próprio Ministério Público e ainda, sem que as diligências acordadas nas audiências tivessem sido sequer concluídas, como o cadastramento social das famílias e a apresentação de proposta de encaminhamento em caso de desocupação, o juízo de primeiro grau julgou procedente a ação em 02/09/2020 em “julgamento antecipado da lide”<sup>34</sup>. Da decisão:

Oportuno registrar que, no que tange à produção de prova documental, mais especificamente ao relatório de levantamento social das famílias ocupantes da área, tem-se que seja prescindível ao julgamento do feito. **A verificação da situação de vulnerabilidade dos demandados, seu número exato e local de origem, apesar da relevância de que se reveste no plano social, diz respeito a questões marginais ao mérito da demanda, na qual se discute apenas e tão somente a posse do bem** (Processo nº 0004067-17.2020.8.16.0024, p. 3.239).

O trecho grifado é importante por explicitar a compreensão do juízo, arraigada de forma ampla no judiciário, segundo a qual as especificidades e complexidades dos casos coletivos envolvendo direitos sociais são compreendidos e julgados tal como se fossem conflitos estritamente privados. Nesse sentido, nota-se da decisão que não houve sequer preocupação em estabelecer fundamentações para as discussões nos processos relativos à direito à moradia e à direitos humanos, uma vez que o processo judicial versaria apenas sobre posse/propriedade.

Dessa compreensão também parte a afirmativa do juízo segundo a qual uma nova rodada de mediação seria inviável, porque que o autor da ação, o Estado do Paraná, “não tinha interesse”. Nesse ponto se explicita também, que apesar de se tratar do Estado, com responsabilidades candentes em relação a políticas públicas e sociais, ele é tratado tal qual um agente privado e não há discussão diferenciada em relação ao regime de responsabilidade sobre comunidade mesmo se tratando do poder público.

---

<sup>34</sup> Quanto à tramitação dos processos, há momentos e formas diferentes de formação das decisões judiciais. Na referência às liminares, trata-se de decisões urgentes, na qual há antecipação da tutela do direito reclamada na justiça. As decisões liminares são posteriormente revertidas ou confirmadas na sentença, que é a decisão final no 1º grau da justiça. No caso, o juiz proferiu sentença dentro do método de “julgamento antecipado da lide”, isso é dizer, o juiz pulou a etapa probatória do processo, por entender que a discussão em curso era meramente de interpretação jurídica. Dito de outro modo, o juízo não seguiu o trâmite ordinário da justiça, em que antes da decisão deveria se abrir espaço para produção de provas sobre questões de fato e de direito.

Após a sentença, em setembro de 2020 houve ainda uma tentativa por parte da Comissão de Conflitos Fundiários do Estado do Paraná, de suscitar que o juízo suspendesse a execução da sentença (reintegração de posse) e remetesse o caso para a Comissão, a fim de se tentasse mais uma vez a busca por uma solução mediada<sup>35</sup>. O juízo também não acatou a sugestão de encaminhamento, mantendo reintegração ativa.

Essa nova ameaça de despejo eminente sobre a comunidade só cessou após a apresentação de recurso de apelação feito pela defesa da comunidade e corroborado pelo Ministério Público do Estado do Paraná, que foi recebido pelo Tribunal de Justiça com efeito suspensivo<sup>36</sup>.

Dentre os fundamentos para a suspensão, a discussão sobre a crise social e sanitária decorrente da pandemia do Covid-19 se apresenta com mais força e a partir desse momento, as estruturas e mecanismos excepcionais para a lida com conflitos fundiários coletivos dentro do judiciário passa a influir de forma definitiva na condução do caso pelo 2º grau (Tribunal de Justiça). Da decisão de suspensão:

Conforme já consignado nos pronunciamentos anteriores, é nítida a gravidade da lesão proveniente do cumprimento do mandado de reintegração de posse, em que inúmeras famílias que já se encontram em condição de precariedade serão desalojadas. Tal situação de risco é ainda agravada pelo atual contexto sanitário desfavorável, imposto pela pandemia de COVID-19. Reitera-se que na mesma conjuntura se insere a relevância da fundamentação apresentada pela parte recorrente, pois o imediato cumprimento da ordem de desocupação do imóvel coloca em risco não só a saúde e integridade dos ocupantes, como também de todos os agentes públicos envolvidos no cumprimento do mandado. Tal situação vai de encontro às diretrizes de prevenção e enfrentamento à pandemia adotadas em todas as esferas de Governo envolvidas. No âmbito deste Poder Judiciário Estadual, destaca-se exemplificativamente o Decreto Judiciário nº 401/2020 que em seu artigo 6º, inciso II, autoriza o cumprimento de mandados judiciais “desde que do ato não resulte em aglomeração de pessoas ou reuniões em ambientes fechados”.[...] Outrossim, a despeito de o imóvel debatido possuir natureza de bem público, não se pode deixar de

---

<sup>35</sup> Do ofício remetido pela comissão ao juízo da causa: “Neste senso, deliberou-se não só comunicar Vossa Excelência a respeito da existência e fins da Comissão, como também - e se assim entender -, permitir a intervenção dela nos conflitos fundiários sob a sua jurisdição, em especial aqueles que decorrem da lide possessória inserta nos autos 4067-17.2020.8.16.0024, dada a expectativa de encontrar solução consensual que minimize eventuais danos socioeconômicos derivados da desocupação forçada. Esclareço, ainda, que independentemente da fase processual em que se encontra o litígio, a Comissão procede visita técnica ao local das ocupações e tenta (re)estabelecer o diálogo entre as partes envolvidas, sempre na busca de soluções de consenso” (Processo nº 0004067-17.2020.8.16.0024, p. 3279).

<sup>36</sup> Isso é dizer que, dado o risco de irreversibilidade na hipótese de cumprimento da sentença, o Tribunal compreendeu que a sentença do primeiro grau deveria ser suspensa até o julgamento definitivo do recurso.

considerar que pode se mostrar necessária a adoção de medidas por parte da própria demandante, na qualidade de ente responsável pela política habitacional, a fim de amparar os atuais ocupantes. Em virtude disso, afigura-se temerário o imediato cumprimento da ordem pura e simples de desocupação (Processo 0004067-17.2020.8.16.0024, p. 3.494).

Com a reintegração suspensa, o caso foi direcionado para a Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e se abriu uma ampla discussão com vistas à busca por uma solução mediada para o caso entre o início de 2021 até meados de 2023.

Nesse ponto, foi importante o arranjo institucional do judiciário que se consolidou e se fortaleceu ao longo da pandemia, consistente na Comissão de Conflitos Fundiários do Paraná e do CEJUSC-Fundiário, que ao longo de 2020-2022 construiu entendimentos estruturais em direção aos processos de mediação como forma prioritária de lidar com os conflitos fundiários coletivos. Além das especificidades locais em razão das iniciativas do Tribunal de Justiça do Paraná, tal discussão em torno dos conflitos fundiários coletivos e das reintegrações de posse despontaram no cenário político-jurídico nacional, tanto nas casas legislativas (Lei nº 14.216/2021), quanto no Supremo Tribunal Federal – STF (ADPF 828/2020). Esse cenário particular que culminou em um arcabouço de procedimentos e no assentamento de entendimentos sobre os conflitos fundiários coletivos, que foram simultâneos ao desenvolvimento da ocupação Nova Esperança e foram fundamentais para o desfecho do caso.

Dentro desse contexto específico do judiciário, se ensejou um bom ambiente para discussão do caso em termos mais amplos que meramente uma demanda sobre posse/propriedade. Assim, o caso só foi debatido efetivamente, considerando toda sua complexidade, dentro do segundo grau. A partir dessa mudança de perspectiva, em que se reconheceu que um caso de envergadura social como um conflito fundiário coletivo urbano deveria lançar mão de discussões e aventar possibilidade de resolução para além dos quadrados comuns aos casos entre sujeitos privados, foi possível à comunidade e a seus defensores desenvolver estratégias e disputar de fato a permanência no território até que se chegasse a uma decisão final.

Nesse sentido, destacaram-se como estratégias incidentes sobre o conflito judicializado os processos de planejamento e reordenamento territorial e as práticas de responsabilidade ambiental conjugadas a uma forma de organização comunitária, que implicaram na construção de uma imagem positiva do movimento social

registrada no bojo do processo judicial, bem como na percepção de que o movimento social conferiu melhor uso ao espaço que o próprio Estado do Paraná.

A apelação foi julgada em 13/07/2023 e hoje não há, ao menos por hora, ameaça de despejo sobre a comunidade. De modo que a Nova Esperança prevaleceu.

Da decisão que manteve a comunidade:

[...] imóvel que se encontrava inutilizado – ocupação que se encontra consolidada, assemelhando-se a um bairro – cumprimento da função social – inviabilidade de se determinar a reintegração de posse – ponderação entre direitos constitucionais – prevalência no presente caso da dignidade da pessoa humana e do direito à moradia em detrimento do direito à propriedade – precedente do Superior Tribunal de Justiça em caso análogo envolvendo imóvel particular – entendimento de que a administração pública deveria indenizar o particular – mesma razão de decidir que justifica a manutenção dos ocupantes no presente caso – legislações sobre reurbanização e concessão especial de uso para fins de moradia que permitem a relativização da preponderância do domínio público e admitem uma visão mais contemporânea do instituto – caso dos autos em que a regularização da situação deverá se dar de modo menos drástico do que o despejo de cerca de mil famílias – necessidade de observância das conclusões que serão alcançadas pelo grupo de trabalho instaurado nesta Corte de Justiça [...] (Processo de Recurso de Apelação nº 0004067-17.2020.8.16.0024, p. 780).

Dos fundamentos da decisão, bem como analisando o desenvolvimento do conflito judicializado como um todo, destacam-se duas estratégias/situações que figuraram como fundamentais para tal entendimento final: a consolidação da comunidade em termos de organização territorial e comunitária e a o assessoramento técnico por meio da colaboração da Universidade Federal do Paraná, por meio do grupo extensionista PLANTEAR, que segue se dando por meio do grupo de trabalho instituído pelo Tribunal para estudar soluções para o caso.

#### 4.2.2.3 Estratégias e disputa de narrativas

##### a) Organização comunitária, consolidação e a disputa da melhor posse

No segundo grau a discussão foi retomada diretamente dentro do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania do 2º Grau e as audiências só voltaram a ocorrer em meados de 2021, quando a comunidade contava já com pouco mais de um ano de existência. Portanto, até a retomada das mesas de mediação para discussões sobre soluções para a área em meados de 2021, passado pouco mais de um ano do início da ocupação, a realidade da comunidade já havia se transformado

substancialmente. Tanto no aspecto físico-espacial, pelo reordenamento da área, edificação das residências e recuperação completa das edificações comuns anteriormente abandonadas, mas também sob o aspecto organizacional e de alcance político do MPM.

Isso é dizer, além de todos esses aspectos relatados no tópico referente à organização da comunidade, o movimento social logrou visibilidade e fortaleceu relações de apoio com outros atores sociais, ampliando a capacidade de articulação institucional da comunidade. Tais circunstâncias foram traduzidas ao processo, criando um entendimento de “consolidação” da área. Nesse sentido, destacam-se trechos da decisão que estabeleceu a permanência das famílias no local:

Ademais, não se pode deixar **de considerar que a realidade acerca da área litigada não mais condiz com aquela observada antes da ocupação discutida. O local, hoje, se assemelha a um bairro, contando com infraestrutura urbana, além de comércio local.** A propósito, consoante consta nas razões apresentadas pela parte requerida (mov. 474.1), “a área ocupada, denominada Vila Nova Esperança, é atualmente local de moradia para 1.100 (mil e cem) famílias, com média de 5 pessoas por unidade familiar, ou seja, mais de 5 mil pessoas, segundo último levantamento”. Ainda, de acordo com o exposto pela douta Promotora de Justiça em suas razões (mov. 498.1), dentre os ocupantes encontram-se “diversos migrantes e/ou refugiados, 2.450 (duas mil e quatrocentos e cinquenta) crianças e 125 (cento e vinte e cinco) idosos”, tendo sido constatada também a presença de pessoas deficientes e gestantes (Processo de Recurso de Apelação nº 0004067-17.2020.8.16.0024, p. 809).

Ressalta-se que, pelo que se extrai dos autos, mais de mil famílias ocupam a área discutida, totalizando cerca de cinco mil pessoas, dentre as quais se inserem crianças, idosos e refugiados. **O local se constituiu em um verdadeiro bairro, contando com vias de acesso e transição, tendo sido instalado comércio e outras comodidades** (Processo de Recurso de Apelação nº 0004067-17.2020.8.16.0024, p. 802).

É interessante notar que a explicitação da consolidação das áreas na decisão judicial diz respeito à situação exógena ao direito, que inescapavelmente deve ser reconhecida. Nesse sentido a dimensão da ocupação, seja em seu tamanho espacial e populacional e de impacto político, tona-se grande demais para ser enquadrado nos trâmites e formas jurídicas ordinários.

Nesse ponto, o arranjo relativo à Comissão de Conflitos fundiários importou para a validação dessa compreensão. Isso porque, conforme indicado, a Comissão instaurou a prática de realização de inspeção judiciais, a partir da qual se emite pareceres técnicos a respeito da situação fática da área. Esse foi um aspecto importante porque a partir das inspeções judiciais, não se tratava mais apenas de alegações da defesa no processo, mas da confirmação por próprios membros do



judiciário sobre a situação fática da comunidade. A dinâmica dos processos de negociação que permitem intervenções diretas por parte de membros da comunidade e do movimento social também importaram para a desconstrução junto ao próprio judiciário das concepções criminalizantes veiculadas pelo Poder Público sobre a comunidade, especialmente as narrativas da Prefeitura de Campo Magro.

Por meio das inspeções judiciais e ao longo do processo de mediação, no qual se realizaram diversas audiências, o papel do movimento social destacou a partir do valor da solidariedade durante o período da pandemia, pela promoção de diversos projetos e estruturas sociais na comunidade, o que contrastava com a postura do próprio poder público, de desresponsabilizar-se totalmente por encaminhamentos sociais na eventualidade do despejo, ou mesmo pela postura nítida de contrariedade à comunidade.

O caráter diferencial da organização da comunidade Nova Esperança, pela criação de múltiplos espaços comunitários e pela criação de um circuito interno de economia também foram importantes para a valoração do caso e são circunstâncias referenciadas para a formação do juízo de consolidação da área. Mais importante ainda, tais particularidades organizacionais foram imprescindíveis para a formação do entendimento judicial de que a comunidade está fazendo uma utilização melhor do imóvel que o próprio poder público (no caso, o Estado do Paraná). Isso é dizer, além dos efeitos finalísticos da organização comunitária (ou seja, o benefício à qualidade de vida dos moradores), a capacidade organizacional da comunidade passou a constituir uma justificativa para sua permanência. Da decisão:

Na hipótese, se o Estado foi omissivo em conservar e dar destinação útil ao bem, **o exercício da posse pelos seus atuais ocupantes deu-lhe função social**, especialmente porque não se depreende que tenham sido adotadas quaisquer medidas para sua realocação, e até porque, aqui novamente citando a magistrada Dra. Simone, 'não há interesse público no aumento da população de moradores de rua. O direito de todos a um teto sobre sua cabeça se traduz no interesse social de uma cidade organizada e livre das mazelas da miséria' (Processo de Recurso de Apelação nº 0004067-17.2020.8.16.0024, p. 811).

Conjugada a essa percepção da consolidação da área e de sua destinação, deu-se em termos jurídicos, a disputa em torno da “melhor posse”. Isso é, a comparação entre a posse exercida pelo Estado durante seu período de permissionário da área e a posse exercida pelos moradores, que culminou que a presença desses últimos é que deve ser protegida.

Nesse sentido, na decisão se apresentou entendimento segundo o qual a devolução da posse ao Estado do Paraná não atenderia ao melhor interesse público, considerando os oito anos em que a área ficou inutilizada e a progressiva depredação. Nessa linha argumentativo figurou interessante discussão travada em torno da disponibilidade dos bens públicos, dada a argumentação do Estado do Paraná segundo o qual não se poderia destinar um bem público para apropriação por particulares. Nessa linha, os julgadores compreenderam que o bem em questão, apesar de ser de titularidade pública, não estava afeto a nenhuma destinação social ou pública. Da decisão:

A consecução desses interesses, por sua vez, depende não apenas do exercício do poder soberano do Estado como também da disposição de bens públicos, e nesse aspecto, há que se indagar, no caso concreto, sobre a função social do bem em questão, já que a Constituição Federal não delimitou ou atribuiu esta finalidade unicamente à propriedade privada. Na hipótese, **não se trata de bem de uso comum ou especial, pelo que o bem cuja reintegração se requer se classifica como bem dominical, ou seja, sem afetação, integrando o domínio público exclusivamente para fins patrimoniais.** Trata-se, pois de bem sem funcionalidade social dada pelo Estado e que, portanto, não atende ao bem comum e aos fins públicos (Processo de Recurso de Apelação nº 0004067-17.2020.8.16.0024, p. 810).

Tal indicativo da decisão, que aponta o status do bem público apenas como patrimônio explicita também o caráter do próprio poder público no conflito, que atua como se fosse um agente privado ao desincumbir-se de sua responsabilidade quanto ao atendimento das famílias com políticas públicas habitacionais e assistenciais, mas ao mesmo tempo se vale de seu estatuto de ente público, para alegar que a manutenção da posse do imóvel com o Estado atende ao interesse público. Nesse sentido, transpondo a discussão jurídica em torno da afetação dos bens públicos para a discussão mais teórica a respeito dos comuns, percebe-se que o fato de que dentro da lógica da estatalidade, o bem público não se distingue de uma propriedade privada e o caráter de uso comum só foi dado efetivamente a partir da ocupação.

b) A disputa do argumento técnico

Outro aspecto estrutural para o desfecho do caso, foi a capacidade de apresentação de uma contra-narrativa em relação à questão ambiental e aos argumentos supostamente técnicos dados pelo poder público em diversas instâncias, segundo os quais a comunidade não poderia permanecer na área pelo risco para si e

pelos danos ao meio ambiente. Esses argumentos eram trazidos reiteradamente pelo Município de Campo Magro e reiterados pelo Município de Curitiba e pelo Estado do Paraná.

As questões apontadas pelo poder público se relacionavam com o fato de o imóvel ter remanescentes de vegetação relevantes, áreas de preservação permanente, e supostamente, subsistir risco geológico de desmoronamento, que implicaria em risco à comunidade, mas também ao aquífero Karst. Deste modo, o poder público sustentava que a área seria imprópria para ocupação.

O apelo de tal argumentação era tão forte que durante as discussões do primeiro grau o juízo sequer admitiu a possibilidade de discussão de permanência das pessoas no local por meio da promoção de projeto habitacional para a área. Ou seja, a partir do discurso do risco ambiental o poder público buscava barrar a própria ideiação sobre a permanência das famílias no local.

Essa ofensiva pela manipulação do discurso ambiental foi enfrentada de dois modos: o primeiro pela apropriação da questão pela própria comunidade, que se voltou à construção de práticas ecológicas; e o segundo, pela colaboração de grupos de pesquisa e de extensão da universidade pública, que produziram estudos para conferência das alegações do poder público, de modo que a comunidade passou a contar com o respaldo técnico para verificação das alegações de restrição.

Do ponto de vista organizacional da comunidade, tal aspecto de disputa foi logo percebido pelo Movimento Popular por Moradia, que prontamente estabeleceu a vedação ao corte de árvores a todos ocupantes e passaram a promover as iniciativas que compuseram o caráter ecológico da comunidade, conforme narrado. Com o tempo, houve uma inversão de pesos nos discursos ambientais: se de início os fundamentos do poder público contra a comunidade se sobressaíam, com o tempo, a legitimidade ambiental passou a figurar mais próxima aos moradores da área.

Quanto à presença de colaboradores<sup>37</sup> na área do planejamento territorial, no caso, destacadamente, o Coletivo Extensionista PLANTEAR contribuiu com a produção de materiais técnicos sobre a área, indicando sua viabilidade e

---

<sup>37</sup> Centro de Estudos em Planejamento e Políticas Urbanas – CEPPUR; Coletivo de Estudos sobre conflitos pelo território e pela terra – ENCONTTRA; Movimento de Assessoria Jurídica Universitária Popular – MAJUP; Laboratório de Habitação e Urbanismo – LAHURB; Cátedra Sérgio Vieira de Mello – CSVM; Programa Política Migratória e Universidade Brasileira - PMUB; Movimentos Migratórios e Psicologia – MOVE.

sustentabilidade. Essa presença foi fundamental na desconstrução do “monopólio” do saber técnico pelos órgãos do Estado.

A partir de tal colaboração, que foi feita a partir de solicitação do Ministério Público do Paraná para a universidade, quando as discussões do caso foram retomadas no segundo grau, os espaços de discussão se iniciaram com a apresentação do Estudo Técnico nº 02/2021, “Estudo Técnico da Situação Territorial de Uso e Ocupação da Área Nova Esperança, Município de Campo Magro: Meio Ambiente, Urbanização e Moradia” (o estudo consta integralmente no processo de Apelação nº 0004067-17.2020.8.16.0024, entre as páginas 304-496). Nos termos do Estudo, buscou-se:

Avaliar a possibilidade de consolidação de um núcleo habitacional onde se encontra a Ocupação Nova Esperança, sob os pontos de vista da morfologia, inserção local e infraestruturas urbanas, e quais elementos seriam importantes de serem observados para a melhor consolidação do núcleo, levando-se em consideração que a área é lindeira à malha urbana do município, tal como se poderá observar a seguir (PLANTEAR, 2021, p. 45).

Quanto ao imóvel, contemplou-se a análise dos aspectos jurídicos-dominiais sobre a área, a análise da regulação de uso e ocupação do solo, bem como a caracterização ambiental do imóvel, incluída a dimensão geológica. Na dimensão da comunidade, o estudo apresentou um levantamento do perfil social dos moradores. E por fim, na dimensão contextual o estudo apresentou o arcabouço de políticas públicas relevantes associadas à questão e a análise do caso em perspectiva comparada com outras situações similares.

Dentre os resultados, o Estudo apresentado não rechaçou o fato de que há fragilidades ambientais na área, mas inseriu a perspectiva da possibilidade de compatibilização do uso para moradia com as limitações ambientais, considerando inclusive, que os traços ambientais distintivos do imóvel se aplicam a todo o Município de Campo Magro. Do estudo:

A partir da análise ambiental da área da Comunidade Nova Esperança, pode-se perceber que a fragilidade ambiental está associada a um contexto amplo, abrangendo diversos municípios da região metropolitana de Curitiba. Dessa maneira, assim como foi possível à cidade de Campo Magro o estabelecimento sobre o aquífero do Karst, não é diferente com a área de estudo, considerando, sobretudo, que a Comunidade Nova Esperança já apresenta a disposição para estabelecer um uso do solo que apresenta melhores resultados ambientais quando comparados aos provocados pelo processo de urbanização da cidade (PLANTEAR, 2021, p. 121).

Esse giro foi importante porque apenas a partir do momento em que o Estudo Técnico foi apresentado pela assessoria universitária popular é que a possibilidade de permanência e de regularização fundiária das famílias na área passou a figurar como uma das alternativas possíveis para o desfecho da área pelo próprio judiciário.

Além disso, o estudo serviu de subsídio ao planejamento territorial comunitário da ocupação, uma vez que tendo o movimento social se apropriado do conteúdo do estudo, promoveu adaptações e reordenamentos pontuais no território a fim de contornar os locais em que se vislumbrou indicativos de risco ambiental efetivos.

No aspecto das normas de uso e ocupação do solo, pelas regras de zoneamento dispostas pela Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – AMEP (antiga Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – COMEC), a área da comunidade está inserida em uma zona de Unidade Territorial de Planejamento de Campo Magro<sup>38</sup>, que permite a ocupação da área, mas apenas para lotes de 5.000 m<sup>2</sup>. Nesse tocante, na perspectiva do poder público, as regras de uso e ocupação do solo foram apresentadas como limitações intransponíveis para a permanência da ocupação, no melhor estilo “regra é regra”. Tal perspectiva foi contraposta pelo Estudo Técnico, que demonstrou pela reconstituição e contextualização do zoneamento regional, que as determinações legais de uso e ocupação do solo para a área não foram definidas a partir de circunstâncias endógenas do território, isso é, os lotes de 5.000 m<sup>2</sup> não foram estabelecidos porque se forem menores que isso prejudicariam o solo. As regras de uso e ocupação do solo da área foram, ao contrário, definidas restritivamente por se tratar de espaços não ocupados.

Quanto às normas de uso e ocupação do solo, verifica-se que o que orientou os parâmetros definidos no ordenamento territorial do Município em relação à área, foi mais o uso vigente à época da Fazenda Solidariedade do que as condicionantes físico-ambientais. Essa leitura é possível uma vez que a área da Fazenda Solidariedade não apresenta nas suas especificidades físicas, características tão diversas de outras áreas de ocupação formal ou informal, consolidadas no Município (PLANTEAR, 2021, p. 59).

Essas discussões de caráter altamente técnico não poderiam ter sido feitas sem a colaboração e o respaldo multidisciplinar da Universidade. Apesar de à primeira

---

<sup>38</sup> A unidade foi criada pelo Decreto Estadual nº 1.611/1999. Note-se aqui que não se trata de regra municipal dada a competência metropolitana para legislação em áreas de mananciais e limítrofes entre municípios.

vista parecer algo alienígena à lógica jurídica, foi a partir dessa ordem de discussão que se construiu o entendimento de que as regras poderiam mudar para se reconhecer a realidade instalada.

No caso, verifica-se que a decisão judicial final favorável à ocupação não se pauta diretamente no Estudo, contudo pela análise do desenvolvimento do processo e da leitura das manifestações judiciais de forma mais ampla, é possível afirmar que tal decisão que sugere a regularização da área e a permanência das famílias não teria sido proferida se não houvesse balizadores técnicos ao longo do processo que permitiram concluir que a presença da comunidade poderia ser compatibilizada com o meio ambiente.

#### 4.2.3 Acampamento Maria Rosa do Contestado, Castro/PR

A comunidade Maria Rosa do Contestado é um acampamento organizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, cuja ocupação data de 24/08/2015. O imóvel, a Fazenda Capão do Cipó, tem 440 hectares e é de propriedade da União, localizado em Castro/PR, a menos de 10km da área urbana.

A ocupação foi feita com cerca de 150 famílias, e hoje a comunidade conta com 72 famílias<sup>39</sup>, que produzem na área de forma orgânica e organizam a produção local a partir da Cooperativa dos Trabalhadores Rurais da Reforma Agrária Maria Rosa do Contestado - Confran. Na Figura 14 tem-se a localização do Acampamento em relação ao centro da cidade de Castro/PR.

A posse da Fazenda Capão do Cipó é dividida entre a comunidade e o Centro de Treinamento para Pecuaristas – CTP, entidade ligada à capacitação técnica na área de gado leiteiro.

---

<sup>39</sup> O número de famílias variou ao longo desses 8 anos de existência da comunidade e há possibilidade de alteração até a efetivação do assentamento. A informação referente às 72 famílias é de março de 2023, conforme informação prestada pela coordenação do acampamento.

FIGURA 14 – COMUNIDADE NOVA ESPERANÇA EM RELAÇÃO AO CENTRO DE CASTRO



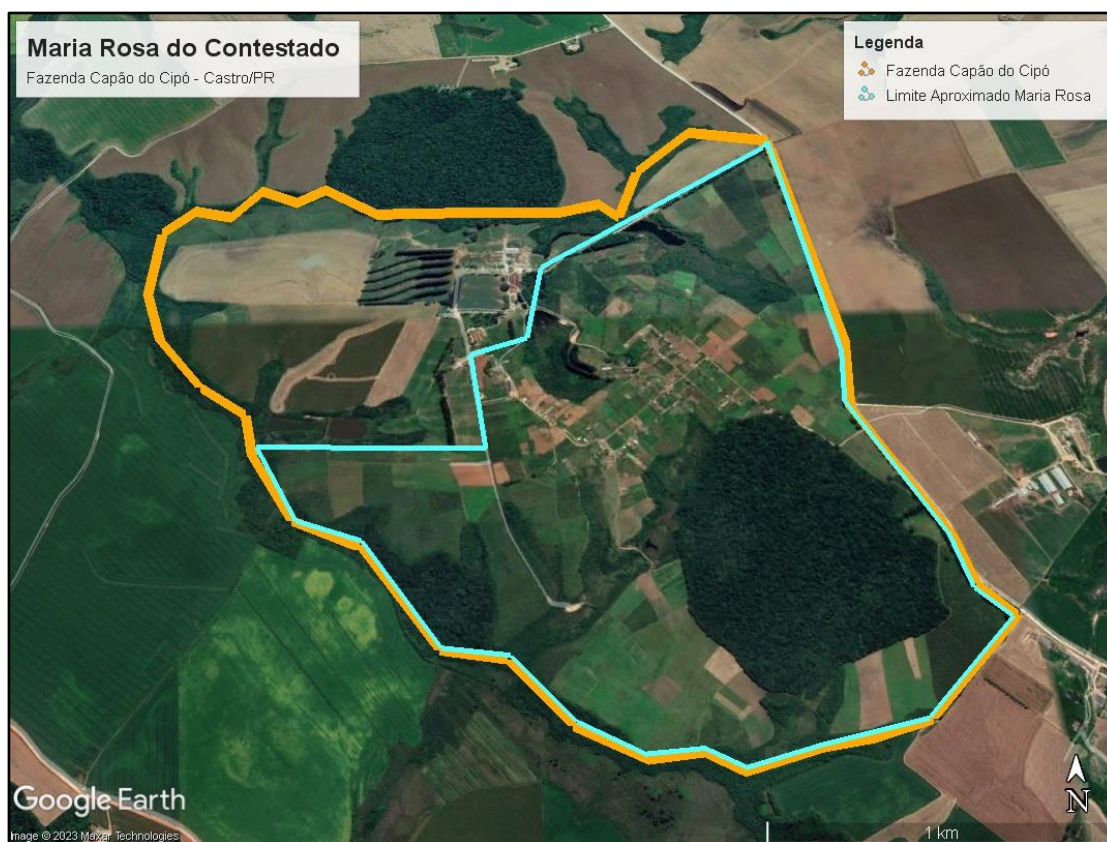
Fonte: Imagens de satélite do Google Earth de 2023, adaptadas pela autora.

Na porção ocupada pela comunidade, antes o imóvel público vinha sendo utilizado pela Fundação ABC, formada pelas cooperativas do agronegócio Castrolanda, Batavo e Capal-Arapoti, e pelo CTP. No arranjo do uso anteriormente à ocupação da área pelo MST, a Fundação ABC ocupava 260,546 ha, enquanto a CTP ocupava 194,3182 ha. Na prática, na configuração atual da ocupação entre a comunidade e a CTP, que segue no imóvel, tem-se a limitação aproximada apresentada na Figura 15.

O uso da área por essas entidades vinha se dando de forma irregular há mais de uma década, dado que a concessão do União para o uso da terra havia vencido em 2001. Dada tal ilegalidade no uso da área, a União vinha tentando reavê-la desde 2003, sem sucesso. A questão possui longo histórico de judicialização, primeiro pela própria Fundação do ABC por meio de Ação nº 5001752-43.2010.404.7009 e pelo Mandado de Segurança nº 5001443-22.2010.404.70009 (ambos da justiça federal), ações pelas quais a entidade privada buscava ter reconhecido seu direito a ficar na área, mas que foram julgados improcedentes em 2011. Nessas ações, foi confirmada ilegalidade da posse da Fundação do ABC em favor da União. A despeito dessa decisão, a Fundação não devolveu a posse do imóvel à União, que ajuizou reintegração de posse contra a entidade (Ação nº 5011336-66.2012.4.04.7009).



FIGURA 15 - FAZENDA CAPÃO DO CIPÓ (EM LARANJA) E ÁREA APROXIMADA OCUPADA PELA COMUNIDADE MARIA ROSA DO CONTESTADO (EM AZUL)



Fonte: Google Earth, de 2023, elaboração pela autora<sup>40</sup>. A Fazenda Capão do Cipó encontra-se demarcada em laranja e a área de uso da comunidade em azul.

Na sequência, enquanto tramitava ainda ação de reintegração de posse contra a Fundação do ABC, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, em 2012, declarou interesse social para fins de reforma agrária sobre o imóvel.

Neste contexto, a ocupação da área pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra deu-se a partir de tal informação, a fim de reivindicar que área utilizada por mais de 10 anos de forma ilegal para benefícios privados fosse destinada à reforma agrária. Com a ocupação da área pelo Movimento, a Fundação ABC finalmente se retirou da área, o que o poder público não vinha conseguindo fazer desde 2004 em suas tratativas com a entidade. Desde 2015 a área conformou a

<sup>40</sup> Os mapas colacionados foram adaptados e/ou desenhados no Google Earth pela autora, a partir da referência de mapas e levantamentos topográficos constantes aos estudos técnicos e processos judiciais analisados, entretanto, as imagens não são georreferenciadas, de modo que se trata da limitação aproximada dos imóveis.



comunidade Maria Rosa do Contestado, que vem se consolidando dentro uma proposta de produção cooperada e agroecológica.

Com as mudanças no cenário institucional a partir das diferentes perspectivas do governo federal, o posicionamento do INCRA e da União oscilou ao longo dos 8 anos de existência da comunidade. Depois de quatro anos de avanço da comunidade e das tratativas para a viabilização de um projeto da reforma agrária, em 2019 a União, proprietário do imóvel, ajuizou reintegração de posse contra a comunidade, seguindo novo direcionamento do governo, momento a partir do qual o conflito fundiário em questão foi judicializado.

#### 4.2.3.1 Organização da comunidade

Do ponto de vista interno da organização comunitária, a comunidade segue a metodologia de organização do MST, pela qual a comunidade se organiza em núcleos de famílias (cerca de 10), agrupados conforme a proximidade territorial de seus lotes, sendo que cada núcleo possui uma coordenação, que juntas compõem a coordenação geral da comunidade. Além dessa organização geral, a comunidade também se organiza a partir de funções setoriais, como educação e saúde, e conta com um coletivo de mulheres que se organiza em torno de projetos de produção específicos.

No aspecto produtivo, desde o início da ocupação, a comunidade do acampamento Maria Rosa vem se estruturando a partir de projeto de produção agroecológica e cooperativa, como forma de contraposição ao modelo dominante de produção agrícola que domina os campos gerais. Quando da ocupação da área, antes mesmo da confirmação pelo INCRA de que a área seria destinada à reforma agrária, há uma diretriz do Movimento para que as pessoas não permaneçam, na medida do possível, apenas ocupando com as residências, mas iniciem desde logo, a produção agrícola na área.

O início da produção e a viabilização de seu escoamento é um dos principais desafios dos acampamentos, considerando que as comunidades, enquanto acampamento, mantêm relações, do ponto de vista jurídico, informais com a terra. Nesse sentido, a permanência para viabilizar a produção na área passa por reconhecimentos formais, como o Cadastro de Produtores Rurais - CAD-Pro e as declarações de aptidão para ao Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. Isso porque sem o reconhecimento formal, em especial pelo Cadastro de

Produtores Rurais se inserem grandes dificuldades para a viabilização inicial da produção, dada a falta de acesso ao crédito e pela falta de notas fiscais para comercialização. Por tal razão é comum que nos estágios iniciais dos acampamentos, moradores das áreas precisem manter, até que se viabilize a produção, trabalhos no ambiente urbano, como foi o caso da Maria Rosa do Contestado.

O objetivo a partir de agora é conseguir atender a demanda do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme explica a acampada Rosane Mainardes, coordenadora do Coletivo de Mulheres: “Nosso sonho é conseguir fazer entregas para a merenda escolar do município, e ter uma renda pra que a gente não tenha que sair lá fora, e sim que a renda seja daqui mesmo, porque aqui nós somos como uma família”. Eloir Barbosa e a esposa, Elzerina Pereira Sebastião, vivem na comunidade há cinco anos e produzem uma diversidade de alimentos, entre feijão, mandioca, abóbora, hortaliças e legumes. Ele conta que antes de ter acesso ao CAD-Pro, precisava trabalhar na construção civil, como forma de complementar a renda familiar (Jornada de Agroecologia, 2019, n.p.).

O trecho destacado da entrevista feita em 2019 ilustra as dificuldades organizacionais iniciais do acampamento e ao mesmo tempo indicam a perspectiva de estruturação futura. E de fato, a despeito das dificuldades iniciais, em pouco tempo a comunidade logrou saltos de produção e formalização, a ponto de hoje ter contratação a partir do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, conforme vislumbrado em 2019.

O primeiro passo de estruturação da produção e escoamento para a comunidade, foi a fundação da Cooperativa dos Trabalhadores Rurais da Reforma Agrária Maria Rosa do Contestado – Confran em 2016, voltada à comercialização de alimentos sem agrotóxicos e de sementes crioulas e além dos produtores residentes na comunidade Maria Rosa, também tem como associados pequenos agricultores da região (PLANTEAR, 2022a).

Na perspectiva da produção orgânica e agroecológica conta com o suporte técnico do Laboratório de Mecanização Agrícola - LAMA da Universidade Estadual de Ponta Grossa – UEPG e, no que diz respeito ao escoamento da produção, com a colaboração da Incubadora de Empreendimentos Solidários - IESOL do município de Ponta Grossa, e desde março de 2020, a totalidade da área do acampamento conta com certificação orgânica.

Inicialmente o escoamento da produção se dava a partir da entrega de cestas em domicílio, em pequenos restaurantes dos municípios de Castro, Carambeí e Ponta Grossa, com apoio da Incubadora de Empreendimentos Solidários e do Laboratório

de Mecanização Agrícola e, a partir da Cooperativa Central da Reforma Agrária do Paraná – CCA, em feiras.

Outro projeto importante dentro da proposta e concepção para o assentamento da comunidade, é o de conservação e multiplicação de sementes crioulas, a partir da participação na Rede Sementes da Agroecologia - ReSA, pela qual dá-se o cultivo, troca e comercialização de sementes crioulas com vistas à biodiversidade dos gêneros alimentícios. Como exemplo da dimensão do projeto, em 2020, as famílias do Maria Rosa venderam cerca de 5 toneladas de sementes de tipos variados, que foram destinadas a comunidades tradicionais (MST, 2021b).

Dentre os aspectos organizacionais ligados à produção na comunidade também se destaca o protagonismo das mulheres, em especial a partir da criação da cozinha comunitária em 2021 e da manufatura das massas de macarrão, panificação e conservas, cujos produtos são comercializados pelo acampamento e agregam diretamente para a renda das mulheres.

O Coletivo de Mulheres da comunidade faz da produção agroecológica uma ação coletiva no momento da comercialização dos alimentos. “A coordenadora liga pra gente. Cada uma colhe e limpa, e depois um grupo faz a entrega na cidade”, descreve Sandra de Jesus, acampada que integra o Coletivo. As mulheres também se organizam para a produção conjunta de panificados, produtos de higiene pessoal, produtos de limpeza, e remédios naturais (Jornada de Agroecologia, 2019).

A partir do Coletivo de Mulheres são desenvolvidos também capacitações e oficinas para produção de artesanatos, que também compõem a produção voltada ao acréscimo da renda das mulheres (Jornada de Agroecologia, 2019).

Também chama a atenção na comunidade, a resposta dada pelo MST, encampada pelos agricultores do Maria Rosa, relativa à estruturação de hortas coletivas para doação de alimentos. Com a pandemia e o agravamento da crise social foi organizado plantio em área de 2 alqueires para o projeto de horta coletiva (Horta Antônio Tavares). Metade da colheita dessa área, cuja gestão é coletiva, é destinada para doação, e apenas em 2020 foram mais de 10 toneladas de alimentos doados (PLANTEAR, 2022a).

Por fim, na trajetória da organização da produção e escoamento da comunidade, em 2022 foi firmado contrato de parceria com o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional - FUNDEPAR, partir de edital público, pelo qual a Confran passou a fornecer alimentos da agricultura familiar para atendimento ao

PNAE, aos municípios de Carambeí, Arapoti e Sengés, gerando uma renda de R\$ 1.006.721,88 para o período. Ainda dentro das contratações do PNAE, a comunidade também estabeleceu contrato com o Município de Castro, com indicativo de gerar a renda de R\$ 71.000,00 para o coletivo de mulheres da comunidade para fornecimento dos alimentos manufaturados (panificação e massas), durante o ano de 2022 (PLANTEAR, 2022a)<sup>41</sup>.

Além dos aspectos narrados referentes à produção agrícola, no aspecto físico-espacial associado, o projeto de assentamento para a área articula área de lotes individuais com produção coletiva:

A divisão da área deve ocorrer de maneira que metade da área agricultável do assentamento seja destinada a lotes individuais entre 5 e 7 hectares, onde as famílias terão suas unidades de produção familiares individuais e seus locais de moradia. Na UPF as famílias desenvolverão as atividades agrícolas de vocação, tanto para sua alimentação como para comercialização, sempre seguindo os princípios agroecológicos. A outra metade será destinada a uma área coletiva, onde uma cooperativa representativa dos assentados do local e, talvez, que tenha inserção regional nos assentamentos. A Cooperativa, na área coletiva buscará parcerias com instituições, comprometidas com a Reforma Agrária e agroecologia para o desenvolvimento de cursos, experiências em agroindústrias, experimentos com a participação das famílias assentadas dentro de sua própria produção. A metade coletiva da área, após um período de conversão para agroecologia, deverá contemplar diversos modelos de atividades agrícolas com princípios agroecológicos, para que sua produção sirva de matéria-prima para agroindústria e fonte de renda para as famílias. Além disso, as atividades serão objeto de estudo de universidades, grupos de agroecologia, institutos de pesquisa e extensão, sempre em parceria com as famílias e a cooperativa, de modo que os dados sejam sistematizados e sirvam de referência para os agricultores da região (Processo nº 0001786-90.2004.8.16.0043, p. 166).

Desde 2021 a comunidade passa por um processo de planejamento territorial coletivo, com assessoria do Coletivo Extensionista PLANTEAR. Desde a ocupação em 2015 a comunidade se instalou na área de modo que há lotes individuais e áreas

---

<sup>41</sup> Conforme sistematização constante ao “Estudo Técnico nº 01/2022 – Análise da viabilidade e da pertinência de destinação da Fazenda Capão do Cipó (Comunidade Maria Rosa do Contestado), Castro/PR, para assentamento de reforma agrária: aspectos jurídicos, socioeconômicos e ambientais”, do PLANTEAR, tem-se os seguintes marcos relevantes na estruturação da organização produtiva do acampamento: 2016 - Formalização da Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária Maria Rosa do Contestado – Confran; 2020 - certificação 100% agroecológica; 2020 - Voto de Congratulações da Câmara Municipal de Castro-PR; 2021 - Doação de quatro mil quilos de feijão orgânico; 2021 - Conquista do Cadastro de Produtores Rurais - CAD-Pro; 2021 - Doação de 6 toneladas de alimentos a 500 famílias de Ponta Grossa (PR); 2021 - Inauguração da agroindústria de macarrão na cozinha comunitária, do Coletivo de Mulheres da Comunidade Maria Rosa; 2021 – conquista da Declaração de Aptidão ao Pronaf para a Cooperativa; 2022 – Contratos de fornecimento de gêneros alimentícios para a alimentação escolar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar – 2003 para a rede pública estadual e municipal.

e estruturas coletivas. Quando da ocupação, foram aproveitadas as estruturas existentes e a organização espacial se deu a partir de desta realidade; com o decurso do tempo e o avanço da produção e da organização comunitária, deu-se a necessidade de adequação e realocação das estruturas coletivas e de parte dos lotes individuais, a fim de ter um melhor aproveitamento da área conforme as demandas do novo projeto produtivo do imóvel.

#### 4.2.3.2 Processo e as partes no conflito

Apesar de se tratar de área pública da União, que figura como proprietária da Fazenda Capão do Cipó, a comunidade enfrentou (e enfrenta) grande oposição das do agronegócio local ligado a à agroindústria leiteira, representado em especial pela Fundação ABC (que engloba as Cooperativas Castrolanda, Frísia, Capal, Coopagricola, Cooperativa Witmarsum e KGL Agronegócio) e pelo CTP que ocupavam a integralidade do imóvel irregularmente antes da ocupação de parte da área pelo MST.

Além da União, que se manifesta diretamente pela Secretaria do Patrimônio da União, órgão voltado à gestão do patrimônio imobiliário do ente nacional, há presença fundamental do INCRA no conflito por se tratar de órgão federal competente para a consecução da reforma agrária.

Conforme brevemente relatado, antes da ocupação da área pelo MST o imóvel se encontrava cedido há décadas a entidades ligadas ao agronegócio local. Primeiramente, em 1971 o Ministério da Agricultura cedeu a área à Cooperativa Central de Laticínios do Paraná Ltda por 20 anos. Findo este prazo, em 1991, houve nova cessão pelo prazo de 10 anos. Fundo estes prazos, a área foi irregularmente cedida pela então possuidora (Cooperativa Central de Laticínios do Paraná) à Fundação ABC. Por todos esses anos, o uso das terras públicas por entidade privada foi cedido de forma não onerosa (PLANTEAR, 2022a).

Dada à irregularidade da cessão da área, a Secretaria de Patrimônio da União – SPU ajuizou em 2012 reintegração de posse contra a entidade (Ação nº 5011336-66.2012.4.04.7009), que tramitou na Justiça Federal do Paraná<sup>42</sup> e no mesmo ano, a

---

<sup>42</sup> Essa ação foi posteriormente julgada improcedente em 2017 por perda do objeto em decorrência da ocupação pelo MST. A perda do objeto, em termos jurídicos, é o mesmo que dizer que ação não

Superintendência do Instituto Nacional de Reforma Agrária do Paraná – INCRA/PR, solicitou a incorporação do imóvel ao Plano Nacional de Reforma Agrária. A par dessas informações e com fito de pressionar o poder público para promoção da reforma agrária na área, foi feita a ocupação do imóvel em 2015 pelo MST.

Após a ocupação seguiu-se um processo de negociação junto ao INCRA para destinação do imóvel. Por quase quatro anos, após a ocupação, deu-se seguimento ao trâmite do processo administrativo que avaliava a possibilidade incorporação do imóvel pelo INCRA. Nesse interim, a SPU nunca ajuizou ou postulou que a comunidade saísse do imóvel até a decisão final de sua destinação.

A despeito deste contexto, de encaminhamento para a reforma agrária no imóvel, houve um giro completo de cenário a partir de 2019, relativo ao início do governo Bolsonaro, que implicou em um esvaziamento completo das políticas reforma agrária, agravado pelo discurso criminalizante e bélico contra o MST. Como o novo direcionamento do governo, o INCRA passou a externar o posicionamento de que não tinha mais intenção de incorporar a área e que não perdurava interesse de promoção da reforma agrária no local. Ademais, o INCRA passou a defender a destinação da área para promoção das atividades que anteriormente eram desenvolvidas ali no período de posse irregular (ocupado pelo Centro de Treinamento Pecuarista).

A partir desse novo posicionamento do órgão, a União ajuizou a reintegração de posse nº 5009554-77.2019.4.04.7009/PR em 03/07/2019, contra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST e “demais ocupantes da área”, que tramita na 2ª Vara Federal de Ponta Grossa.

Aqui recorda-se do fato de que a Fazenda Capão do Cipó se encontrava sob posse não apenas da comunidade Maria Rosa do Contestado, mas também do CTP, porém, mesmo solicitando a reintegração da área total, a ação foi ajuizada apenas nomeando o movimento como ocupante.

Na justificativa da ação de reintegração foi apresentado como fundamentos jurídicos: 1) o fato de se tratar de propriedade da união demonstrada por título; 2) o fato de o INCRA não ter mais interesse em fazer a reforma agrária no local; 3) e ainda, um elemento completamente novo, que seria o interesse de destinar a Fazenda

---

\_\_\_\_\_ tinha mais razão de ser posto que a Fundação do ABC não mais exercia posse sobre o imóvel. Desse modo, a ação não foi julgada e analisada em seu mérito (conteúdo do direito).

Capão do Cipó para construção de um novo campus do Instituto Federal do Paraná – IFPR.

Esses argumentos foram acatados pelo juízo da causa, que deferiu a liminar de reintegração em 05/07/2019 para desocupação no prazo de 30 dias, sem ouvir a comunidade, previamente dada a proteção especial da propriedade pública e “urgência” de implantação do campus Castro do IFPR.

Do ponto de vista da fundamentação jurídica, chama a atenção a discussão colocada nesse primeiro momento a respeito da proteção especial dada à propriedade pública. Na argumentação da União, reprisada como fundamento pelo juízo, alega-se que a propriedade pública goza de especial proteção, de modo que se dispensaria a demonstração de posse pela própria União e, considerando a proteção ao bem público, não importaria que a comunidade estivesse em posse da área há mais de um ano<sup>43</sup>.

Essa proteção especial adviria do fato de o Estado deter grandes extensões de terra, de modo que não poderia se esperar que praticasse atos de posse direta sobre toda extensão de seu patrimônio fundiário. Da arguição da União no processo:

o mesmo matriculado em nome da União através da matrícula nº 12.566 (Cartório de Registro de Imóveis de Castro/PR), com área de 4.409.524 m<sup>2</sup>. Desse modo, afigura-se incontroversa a propriedade da União sobre o bem em comento. Por consequência, também a posse da área lhe pertence, já que, conforme entendimento doutrinário ratificado pela sedimentada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, no caso de bens públicos, é dispensável a demonstração do poder de fato sobre a coisa para configurar-se a posse da pessoa estatal (Processo de Reintegração de Posse nº 5009554-77.2019.4.04.7009, p. 10).

No caso, a justificativa encontra razão de ser se pensamos na problemática da grilagem de terras, por exemplo. A proteção especial adviria assim, da proteção ao patrimônio público. Mas no caso chama atenção a invocação da proteção especial de forma absolutamente deslocada ao debate da responsabilidade do poder público quanto a questões sociais, e em especial, as prescrições da destinação de terras públicas agricultáveis para reforma agrária.

---

<sup>43</sup> Pela doutrina e legislação faz-se distinção do que chamamos em direito de “posse nova” e “posse velha”. A posse nova diz respeito a situações em que a posse se iniciou há menos de um ano, o que faz da situação mais precária e mais suscetíveis a serem desfeitas de forma liminar pelo judiciário. No caso de posse velha, isso é, situações em que a posse perdura há mais de um ano e dia, haveria, em tese maior cautela para o desfazimento da situação.

Em verdade, pela ação de reintegração de posse proposta, na prática buscava-se retirar o imóvel já implicado em um processo de destinação para reforma agrária para destiná-lo ao seu uso anterior, que era privado. Nesse sentido nota-se a manipulação da proteção especial ao patrimônio público pelo seu avesso, que é a proteção de seu uso privado. Dessa situação se explicita como, na prática, dentro do campo dos conflitos possessórios o poder público atua muitas vezes como se fosse ente privado, descolado das finalidades públicas.

Retornando ao trâmite processual, após a intimação da comunidade, três moradores da área contestaram o processo<sup>44</sup> e por meio de recurso<sup>45</sup> ao Tribunal lograram suspender a ordem de reintegração por sessenta dias. Quanto à intimação, a despeito do União não ter qualificado a CTP como ré, o juízo determinou sua intimação, considerando que o ente também ocupa o imóvel.

Tal situação, qual seja, do chamamento pelo juízo da CTP para o processo, ensejou uma explicitação por parte da União, pela qual requereu a retirada do CTP da ação e indicou a intencionalidade de destinação do imóvel à entidade:

Desde logo, esclarece a União, com base em informação prestada pela Superintendência-Regional de Patrimônio no Estado do Paraná, e considerando não ter sido aperfeiçoada a citação das partes requeridas, que a pretensão possessória ora em análise não se encontra dirigida em face do Centro de Treinamento de Pecuaristas – CTP, uma vez que *“sua atividade será contemplada pelo órgão ao qual será destinado o referido imóvel”*. Requer, pois, seja desconsiderada a intimação formalizada em desfavor de tal parte, bem como seu eventual ingresso no polo passivo do feito” (Processo de Reintegração de Posse nº 5009554-77.2019.4.04.7009, p. 204).

Mas a despeito da posição protetiva da União, a CTP foi mantida como parte do processo. Com o ingresso da comunidade na realidade processual e partir de suas manifestações, a percepção do caso foi complexificada. Isso porque foi apresentada uma contra-narrativa dos fatos e dos problemas de conduta da União. Com a perspectiva da comunidade em cena, a liminar foi suspensa indefinidamente e o juízo determinou uma ampla audiência para intento de mediação no caso.

A audiência ocorreu em 25/09/2019, com a participação de cerca de 60 pessoas, e teve como deliberações a manutenção da CTP como ré tal qual o MST, a suspensão do processo, o encaminhamento de realização de cadastramento dos

---

<sup>44</sup> A defesa dos moradores foi feita pelo setor de direitos humanos do MST, com a colaboração de outros advogados ligados à assessoria jurídica popular.

<sup>45</sup> Agravo de instrumento (tipo de recurso próprio para decisões interlocutórias).



ocupantes da comunidade Maria Rosa do Contestado e a determinação que o IFPR apresentasse estudos para implantação do campus no imóvel. Além disso, passaram a integrar o processo, como terceiros: o Estado do Paraná; a Defensoria Pública da União; o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; a Ministério Público Federal; a Mitra da diocese de Ponta Grossa; o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural Senar AR/PR; e o Sindicato Rural de Castro.

A essa primeira audiência seguiram-se outras e a liminar de reintegração manteve-se suspensa. Nesse ponto chama atenção o fato de a audiência ter ocorrido com cerca de 60 pessoas, contando com diferentes entidades, órgãos do poder público federal, estadual e municipal, além de participação expressiva da própria comunidade nessa primeira audiência.

A atipicidade da multiplicidade de atores dessa primeira audiência repetiu-se nas outras que seguiram (10 audiências de mediação no total). Dentre as atuações de apoio exposto à comunidade, destaca-se a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, que atuou pela Mitra de Ponta Grossa, manifestando-se diversas vezes no processo a favor do acampamento. Consta também, o acompanhamento do processo pela Comissão Nacional de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados. Além dessas intervenções mais diretas, houve mobilização Universidade Federal de Ponta Grossa – UEPG e da Universidade Federal do Paraná – UFPR e na esfera estadual, a comunidade logrou mobilizar, tanto instâncias do governo estadual, quando atores do sistema de justiça, notadamente o Ministério Público do Paraná e a Defensoria do Estado do Paraná, a partir do Núcleo Itinerante das Questões Fundiárias e Urbanísticas.

Dessa multiplicidade de intervenções, que configurou um cenário de visibilidade e publicidade no processo, se explicitaram os interesses privados envolvidos no caso, o que implicou em uma postura de maior cautela no juízo, que passou a assumir uma posição conciliatória. No que se refere à explicitação de interesses, além da manifestação da SPU, que indicou que não tinha pretensão de reaver a área ocupada pela CTP, a justificativa da urgência da reintegração, consistente na implantação do campus Castro do IFPR foi se demonstrando completamente artificial ao longo do processo de reintegração.

O IFPR não havia solicitado a área, em verdade, o imóvel foi oferecido pela SPU ao IFPR pouco antes do ajuizamento da ação de reintegração, a despeito de já haver proposta anterior de doação de outra área para instalação da instituição. Desse

modo, ao longo das manifestações do próprio IFPR no processo, foi-se fragilizando o argumento de necessidade e da urgência de reaver a área, dada a inexistência de projeto efetivo para sua utilização atendendo a fins públicos.

Paralelamente a juntada de novas informações no processo, no âmbito administrativo foram realizadas duas reuniões entre governo federal, governo estadual e representantes da comunidade e do MST, nas quais vinha se debatendo a possibilidade de um projeto de uso compartilhado da área entre o acampamento e a CTP, como de fato já vinha ocorrendo. Essa era, inclusive, a proposta defendida pelo próprio movimento.

Mas a despeito das sinalizações positivas feitas nas reuniões na esfera administrativa, sem que fosse informado no processo e nas tratativas administrativas, a SPU tomou decisão de cessão total da área para a implantação do Campus Castro do IFPR. Nesse cenário de relutância da União em seguir com as negociações, a fim de fortalecer o argumento de viabilidade do projeto de uso compartilhado do imóvel, se inseriu no processo a atuação do grupo extensionista PLANTEAR, que já acompanhava a comunidade nas ações de planejamento territorial comunitário e nesse momento, em outubro de 2020, desenvolveu o “Estudo Técnico nº 02/2020 sobre o uso e ocupação do solo na área Fazenda Capão do Cipó (Castro/PR)”, que serviu de subsídio técnico para as discussões no processo.

Por meio do estudo técnico, foi demonstrado a partir de análises do imóvel, do Município de Castro e da comparação com outros projetos similares, que o uso compartilhado do bem seria viável, não apenas entre a comunidade e a CTP, mas também com o IFPR, considerando a possibilidade, inclusive, de desenvolvimento de pesquisas e iniciativas de extensão comuns aos três núcleos de interesse. Ainda, na principal contribuição para explicitação dos interesses não declarados no processo, demonstrou-se pelo estudo a disparidade de tamanho da área em relação a outros campi similares do IFPR, de modo que a destinação a área total ao IFPR implicaria em ociosidade do imóvel (PLANTEAR, 2022a).

Ao longo de 2020 seguiram-se ainda uma audiência de mediação judicial, uma inspeção judicial pela qual o juiz da causa visitou o acampamento e uma nova reunião de mediação na esfera administrativa. Além da proposta de uso compartilhado, esteve em debate ao longo de 2020 a possibilidade de realocação das famílias ou de parte delas para a Fazenda Jeca Martins, de propriedade do Estado do Paraná, nesse sentido, o Estado teve papel importante ao longo das negociações no sentido de não

estancar as possibilidades de solução mediada do conflito, especialmente considerando a relutância dos representantes do INCRA e da SPU em seguirem com as tratativas.

No início de 2021, a SPU informou que o IFPR havia declinado do interesse de receber a Fazenda Capão do Cipó para implantação do campus. De modo que a justificativa declarada da reintegração de posse deixou de existir por completo. Mas, ao contrário do esperado, esse novo contexto em vez de fortalecer a necessidade de negociação para uma solução consensual, aumentou a indisposição dos representantes do governo federal do INCRA e da SPU, que passaram a rechaçar por completo a possibilidade de negociação e a defender explicitamente que toda a área fosse destinada à CTP, pressionando pela reintegração da porção ocupada pela comunidade Maria Rosa do Contestado.

Com esse “travamento” da negociação pela indisposição do governo federal, foi articulada a proposição de uma ação civil pública, para que fosse determinada a destinação do imóvel para a reforma agrária. Trata-se da Ação Civil Pública – ACP nº 5002848-10.2021.4.04.7009, proposta pela Defensoria Pública da União, que busca o reconhecimento da obrigação do INCRA no sentido de dar prosseguimento aos trâmites já iniciados para promoção da Reforma Agrária na Fazenda Capão do Cipó.

Essa ação passou a tramitar de forma conjunta com a Reintegração de Posse nº 5009554-77.2019.4.04.7009, e além de seu objetivo final (de destinação do imóvel para reforma agrária), buscava compelir a participação do INCRA nas negociações e audiências, considerando a postura assumida pelo órgão ao longo do processo de reintegração de apenas reiterar que não tinha mais interesse no imóvel e que o conflito em questão não lhe dizia respeito.

A ACP também figurou como estratégia efetiva para vinculação do debate à atuação do INCRA e aos ditames legais que prescrevem a reforma agrária como dever do Estado Brasileiro. Isso porque um dos problemas das ações possessórias, conforme exploraremos mais adiante, é a restrição da discussão ao objeto das ações possessórias, que se restringe ao léxico da propriedade privada. Isso é, do ponto de vista legalista/processual, como uma ação possessória se presta a discutir exclusivamente o direito do proprietário (no caso, a União) de reaver a posse do seu patrimônio, não se pode, em tese, discutir na mesma ação o dever do INCRA de promover a reforma agrária, por se tratar de questão que não se comunica (juridicamente) com o objeto das ações possessórias. Simplificando o argumento: as

ações possessórias e seu trâmite particular configuram um quadrado hermético, que tradicionalmente é pouco permeável às arguições de direitos sociais e direitos humanos no judiciário. Daí a importância da ACP, que ampliou o horizonte da discussão no processo, dando novo fôlego à mediação.

Após o ajuizamento da ação civil pública, foram feitas 08 audiências (05/05/21; 23/06/2021; 02/12/2021; 22/11/2022; 07/02/2023; 26/04/2023; 28/06/2023; 07/08/2023), todas contando com grande quórum de participação, entre 20 até 40 pessoas. A partir da Ação Civil Pública, até o final de 2022, as discussões foram deslocadas para o embate mais direto entre as pretensões do CTP (respaldado pelas entidades integrantes da Fundação ABC) e da Comunidade Maria Rosa do Contestado.

Nesse embate as principais discussões passaram a se dar em torno da viabilidade do projeto de assentamento para reforma agrária. Do lado da comunidade, a arguição deu-se no sentido de expor a consolidação da área a partir de um projeto produtivo já iniciado e com resultados econômicos e sociais concretos.

Da parte da CTP e da própria União, o esforço argumentativo maior foi no sentido de: 1) desqualificação da comunidade pelo questionamento do vínculo com a agricultura de seus moradores e afirmar que as famílias ocupantes não seriam contempladas mesmo se a área fosse para a reforma agrária; 2) que o projeto proposto pela comunidade seria inviável porque a área comportaria poucas famílias (entre 22 e 30); 3) que não havia recursos disponíveis para a reforma agrária.

Como a ação civil pública deslocou a discussão da ação possessória (centrada sobre o direito de propriedade/posse do bem), a União passou a focar em outros elementos. No aspecto da alegação da inviabilidade e da inadequação das famílias, a argumentação pautou-se sobre estudo realizado pelo INCRA em 2014, o Estudo de Capacidade de Geração de Renda, pelo qual considerou-se naquele momento, a capacidade de assentar 30 famílias na Fazenda Capão do Cipó, sobre lotes de 9,6 hectares, com projeto produtivo voltado à criação de gado leiteiro.

Dentro dessa disputa de viabilidade, atravessada por argumentos técnicos, se inseriu o segundo estudo promovido pelo Grupo Extensionista PLANTEAR, da UFPR, apresentado pela Defensoria Pública da União em junho de 2022. Trata-se do Estudo Técnico nº 01/2022, “Análise da viabilidade e da pertinência de destinação da Fazenda Capão do Cipó (Comunidade Maria Rosa do Contestado), Castro/PR, para assentamento de reforma agrária: aspectos jurídicos, socioeconômicos e ambientais”,

que incluiu os seguintes tópicos de análise: 1) da adequação do imóvel para a Reforma Agrária e da constituição de expectativa de direitos pela conduta do INCRA; 2) da pertinência e dos benefícios de se promover a reforma agrária no imóvel para a região; 3) da viabilidade do projeto produtivo; 4) da consolidação da comunidade Maria Rosa do Contestado; 5) do interesse público ambiental na consecução da reforma agrária sob as premissas da agroecologia (PLANTEAR, 2022a).

Pelo estudo demonstrou-se a insuficiência das análises de viabilidade econômica feitas pelo INCRA, que levavam em consideração exclusivamente a proposta de implantação de propriedade individuais voltadas à criação de gado leiteiro. Nos termos do estudo considerou-se que a bovinocultura não se relaciona com a condição das famílias do acampamento, além de exigir altos custos iniciais para a sua implantação (PLANTEAR, 2022a). Pelo estudo também se sistematizou os avanços produtivos do acampamento e foram fornecidas análises técnicas e exemplos concretos que indicam a viabilidade da produção agroecológica em áreas reduzidas. O estudo concluiu que “não existem empecilhos para o projeto produtivo do futuro assentamento se relacionado à produção agroecológica, considerando a realidade e a literatura sobre o tema” (PLANTEAR, 2022a). Nesse sentido, o estudo figurou como importante suporte para apresentação da proposta de estruturação do assentamento a partir da agroecologia e da produção cooperada com áreas coletivas, demonstrando a possibilidade de maior rentabilidade para as famílias, benefícios ao meio ambiente e, para o próprio município de Castro, por contribuir com o abastecimento e segurança alimentar local.

Em 2022, após a apresentação do estudo, os processos estavam sendo conduzidos pelo juízo no sentido de ter um julgamento naquele ano porque os canais de mediação estavam fechados pelas instâncias do governo federal. Nesse rumo, as partes passaram a fazer suas alegações finais<sup>46</sup>. Da parte da União, seja pela SPU e pelo INCRA, o principal argumento apresentado foi o da discricionariedade do poder público, reafirmando que a decisão de destinação da área para uma “instituição privada que desempenha relevante serviço perante a comunidade” (Ação Civil Pública nº 5002848-10.2021.4.04.7009, Volume 3, p. 443). Nos termos da manifestação:

Conforme já declinado no presente feito, não pode o Judiciário, desvirtuando e invadindo esfera de atribuição específica do administrador público, alijar do

---

<sup>46</sup> Manifestação final das partes no processo, imediatamente anterior à sentença.

Poder Executivo a discricionariedade para decidir a questão atinente à destinação da área, conforme critérios de conveniência e oportunidade. De tal modo, se o Judiciário, neste particular, avocar para si a condição de gestor, passando a ditar, sem a observância aos critérios discricionários, a atuação administrativa, criar-se-á um verdadeiro caos na Administração Pública (Ação Civil Pública nº 5002848-10.2021.4.04.7009, Volume 3, p. 443).

Da parte das manifestações em defesa da comunidade, reforçou-se a vinculação legal de destinação prioritária das áreas agricultáveis para reforma agrária e o fato de a comunidade se encontrar consolidada. Nesse aspecto, os estudos promovidos pelo PLANTEAR foram referenciados e instrumentalizados nas manifestações da defesa do movimento, da Defensoria Pública da União e da Mitra de Ponta Grossa.

Da parte da CTP, nas alegações finais apresentadas (ainda em 2022), a entidade apresentou pela primeira vez a proposta para utilização da área ora ocupada pela comunidade Maria Rosa do Contestado, consistente no projeto “Milkpark”, que seria gerido pelo Instituto Unium (composto pelas entidades Associação Cultural Brasil-Holanda; Cooperativas Castrolanda, Frisia e Capal). O projeto, composto basicamente por imagens e frases de efeito, seria inspirado no empreendimento “*Nestlé Dairy Farming Institute*”, situado na China e no Biopark do Município de Toledo/PR. O projeto seria voltado ao desenvolvimento de alta tecnologia, incluindo o uso de tecnologias como drones e inseminação artificial. Do ponto de vista territorial, a proposta divide o imóvel em diferentes modelos - “*small farm*” “*large farm*”, “*tech farm*”, “*sustainable farm*”, área de silagem e “*food production*”, laboratórios, centro de negócios, prevendo investimento de “mais de 60 milhões de reais” (Processo 5009554-77.2019.4.04.7009/PR, Evento 749, p. 212, volume 4). O projeto apresentado pela CTP, de teor caricato, não apresentou qualquer indicativo operacional e de viabilidade. No caso, percebe-se que a proposta teve muito mais um sentido retórico, para explorar os polos “tecnologia X precariedade” e “abundância X carência” respectivamente ao agronegócio e ao projeto de assentamento da reforma agrária de bases coletivas. Mas mesmo com o esforço discursivo, a proposta da CTP não foi levada em consideração.

Feitas as alegações finais esperava-se uma sentença para o final de 2022. Mas o juízo surpreendeu as partes determinando mais uma tentativa de mediação em uma nova audiência, voltada à discussão do instituto da desapropriação indireta, a ser discutido no caso a partir de outro precedente da justiça. O juízo indicou nova

audiência, para o qual as partes deveriam tomar conhecimento do trabalho “Desapropriação judicial privada indireta (Art. 1.228, §4º do Código Civil): diagnóstico e potencialidades na solução de conflitos fundiários coletivos de alta complexidade”, feito pela magistrada Adriana Sant’Anna Coningham, atuante no estado do Mato Grosso.

A proposição do juízo não teve adesão por pelas partes, mas no ponto de vista dos interesses da comunidade Maria Rosa do Contestado, a postergação da solução foi pertinente ante a nova alteração de cenário do governo federal, pelo fim da gestão Bolsonaro. Com a mudança do governo e o retorno do Partido dos Trabalhadores ao executivo federal, esteve dentre os compromissos anunciados a reestruturação do INCRA e a retomada da política de reforma agrária, de modo que o ano de 2023 começou com nova perspectiva para conflito judicializado, pela expectativa de revisão dos posicionamentos da SPU e do INCRA com o novo governo.

De fato, nas audiências ocorridas em 2023 houve sinalizações positivas do INCRA no sentido de retomada da destinação da área para reforma agrária, o que também foi registrado no processo da Ação Civil Pública, no qual foi informada a retomada do processo administrativo de destinação da Fazenda Capão do Cipó para a reforma agrária.

Na audiência de 28/06/2023, foi definida a proposição do juízo em se discutir “regularizar a área ocupada pelos trabalhadores para fins de assentamento a ser formado como exemplo para futuras ações no Brasil e regularizar a área ocupada pelo CTP para a continuidade das atividades de pesquisa. As partes e os interessados, com apoio dos procuradores, estudaram a melhor forma jurídica para a realização da transferência das áreas, que conta com a anuência da SPU manifestada na audiência. Ainda, para a consecução destes objetivos as partes estudaram formas de cooperação e colaboração para a que a transferência das áreas seja benéfica para os envolvidos e toda a sociedade” (Ação de Reintegração de Posse nº 5009554-77.2019.4.04.7009, Volume 4, p. 536).

Nesse ponto, observa-se que ainda que a condução do processo pelo juízo tenha méritos quanto à postura conciliatória e pela nítida preocupação de estabelecer tratamentos igualitários e publicidade e participação no processo, verifica-se uma limitação de entendimento quanto à política de reforma agrária. Pelas proposições do juízo, o debate é direcionado para a regularização fundiária, uma política pública necessária, mas que tem esvaziado o sentido estrutural da política de reforma agrária,

pelo espaço que vem tomando dentro do espectro amplo da política fundiária rural, conforme também debateremos mais adiante na parte propriamente analítica deste capítulo. Dentro deste quadro, ainda que o processo caminhe para o reconhecimento e permanência das famílias no local, a expectativa da comunidade e do movimento social era de que o conflito encontrasse resolução da esfera administrativa com a mudança de conjuntura. Na última audiência sobre o caso, ocorrida em 07/08/2023, o INCRA e a SPU confirmaram a destinação da área para a comunidade, na proporção do imóvel que hoje já é ocupado e em postura conciliadora, definiu-se também a destinação da parte em uso pelo CTP para a entidade, mas condicionada à democratização do equipamento, que também poderá servir à comunidade do futuro assentamento.

#### 4.2.3.3 Estratégias e disputa de narrativas

##### a) Mobilização de atores e instituições e a disputa entre direitos e privilégios

Conforme relatado na descrição do caso, a reintegração de posse sobre a comunidade Maria Rosa do Contestado mobilizou uma ampla gama de atores e instituições: universidades (UEPG, UFPR), a Igreja Católica, representantes do legislativo estadual e federal e mesmo agentes do sistema de justiça e do governo estadual.

E, particularmente, essa atuação não se deu apenas no âmbito externo ao judiciário. Todos esses atores atuaram, em alguma medida no processo (compreendido aqui como conflito judicializado). Tal capacidade de mobilização diz respeito não apenas a uma estratégia da comunidade, mas a uma capacidade do MST, como fator de poder.

A presença dessa multiplicidade de atores conferiu certa “vigilância” pública ao processo, que, aparentemente influenciou no juízo, que mudou sua postura no desenvolvimento do conflito, tendo mudado radicalmente sua fundamentação e direcionamento desde primeira decisão (que determinou a reintegração da área no prazo de 30 dias sem ouvir a comunidade) e a última (que determinou a avaliação da proposta de regularização da área com seus atuais ocupantes, comunidade Maria Rosa e CTP).



A esse elemento de multiplicidade de atores e de muitos olhos sobre o conflito, agregou-se a denúncia contundente do histórico de uso ilegal do imóvel pela Fundação ABC, que reverberou diretamente na percepção do juízo e do Ministério Público Federal.

Nesse sentido importou a reconstrução do uso histórico do imóvel e a pesquisa acerca do favorecimento dos grupos integrantes da Fundação ABC promovido no Estudo Técnico nº 02/2020 do PLANTEAR, pelo qual demonstrou-se um histórico de doação de terras públicas para os empreendimentos da agroindústria leiteira da região de Castro. Do estudo:

É de constar ainda, que o mesmo grupo já havia sido beneficiado anteriormente, na década de 1950, com a doação de pelo menos mais áreas públicas do Estado do Paraná, como consta na Transcrição sob o número de ordem 10.260 de 28 de junho de 1954 (Livro de Transcrições das Transmissões sob nº3, folhas 151 v/a 152), da Comarca de Castro, sob as denominações Fazenda Maracanã, Fazenda Capão Alto e Matilde. [...] De se notar que outros grupos habitavam terras nos Município e, mesmo em relação à Fazenda indicada na transcrição, a mesma sorte não se deu em relação aos seus trabalhadores que nunca viram a possibilidade de reconhecimento da terra em que trabalharam como sua (PLANTEAR, 2020, p. 64).

A partir da reconstrução do uso pretérito do imóvel para fins privados de setores com grande capacidade econômica, construiu-se uma narrativa efetiva de se tratar de privilégios. A esse privilégio nada republicano, a reivindicação da reforma agrária passou a figurar como direito legítimo.

Nessa linha, especialmente, a partir do ajuizamento da ação civil pública também passa a constar de forma mais incisiva a denúncia de aparelhamento dos órgãos públicos, especialmente o INCRA e a SPU, para benefício de grupos privados ligados à agroindústria leiteira de Castro. A despeito de tal questão já ter sido abordada pelos procuradores diretos dos moradores da comunidade, a Defensoria Pública da União passa a explorar mais esse aspecto de forma sistemática. Da manifestação da Defensoria:

Por outro lado, de se ressaltar a área em questão é alvo de interesses pessoais e políticos que estão a demandar rigorosa e pronta intervenção do Poder Judiciário para resguardar o interesse público, assim como o não desvirtuamento do bem público, porquanto certo que atores políticos externaram publicamente a defesa de interesses de grupos econômicos sobre a área e que não parecem coincidir com o interesse público de harmonização da política de reforma agrária com a política agrícola. Pior, trata-se de atores políticos com notórios vínculos sociais e familiares com interessados na ocupação privada da área. [...] Trata-se ainda de preservar a confiança na imparcialidade do Poder Judiciário, do qual se exige decisão

que imunize o bem e o interesse público da sobreposição de interesses político-eleitorais e/ou econômicos defendidos por determinados agentes sem respaldo legal e/ou constitucional (Ação Civil Pública nº 5002848-10.2021.4.04.7009, Evento 79, Vol. 2, p. 131).

Nesse ponto, observa-se que os processos envoltos no caso foram especialmente politizados de uma forma explícita, no que se difere da maioria dos casos (pela explicitude e não pela politização). Essa politização é verificada em especial nas audiências públicas, que contaram na sua maioria com a participação de agentes políticos e do lado da Fundação ABC/CTP (agronegócio leiteiro local), em especial da Deputada Federal Aline Sleutjes (filiada ao Partido Social Liberal - PSL até 2022, atualmente integrante do partido Solidariedade), que se comportava então como paladina da Castrolanda, fazendo da reintegração da comunidade Maria Rosa do Contestado uma bandeira eleitoral para sua base regional.

Essa especificidade de politização explícita agregada ao cenário de polarização política, aparentemente, provocou uma reação de cautela no juiz, que passou a demonstrar desde a primeira audiência uma preocupação especial com a publicidade de seus atos e da sua interação com as partes, chegando a informar no processo solicitações de reuniões com a CTP e publicizando links de reuniões para viabilizar observadores<sup>47</sup>. Tanto pelas manifestações do juiz no processo, quando por suas falas em audiência, é possível notar uma preocupação de reafirmação de seu lugar de isenção pela exposição de seu próprio ponto de vista:

Por fim, anoto que este juízo, desde o início das demandas, tem se pautado pela construção coletiva e integral de soluções para o presente litígio de modo que as partes envolvidas e os interessados possam apresentar soluções (audiências públicas, amicus curiae, negociações processuais, mediações e conciliações, especialmente pelas vias administrativas). [...] No presente caso, várias entidades e grupos podem contribuir com soluções como o CTP, MST, Sindicatos, empresas privadas, universidades, entre outros. Não é possível nem desejável que cada grupo apenas defenda seus interesses nos termos legislativos e não pensem nem construam soluções que sejam melhores para todos, mediante concessões mútuas e recíprocas, sobretudo, vantajosas a todos, sempre de acordo com os termos legislativos. Anoto ainda que a situação fática atual perdura por 8 anos, mas a origem da ocupação das terras públicas por particulares remonta a década de 1940. Este juízo, sem adentrar ao mérito, especialmente jurídico, estimula e convida as partes e os envolvidos na construção coletiva de alternativas que sejam benéficas a todos, ainda que parciais, mas que evitem tensões, conflitos,

---

<sup>47</sup> Apesar de se tratar de prática não regulada pela legislação processual, a prática de “despachar” com os juízes, isso é de fazer conversas não registradas no processo, é algo cotidiano e generalizado na dinâmica do judiciário e da advocacia. Daí chamar atenção o fato de o juízo passar a informar no processo pedidos de reunião, sugerindo ainda a participação de todos.

perdas, prejuízos para todos. Por último, anoto que a área é pública, foi por décadas ocupada por particulares e muitas soluções construídas neste longo período beneficiaram a toda coletividade, bem como outras não. Não é o momento desta avaliação, mas é o momento de construir soluções coletivas entre todos os envolvidos, no contexto de um processo estrutural de alta complexidade, em benefício de todos (Ação de Reintegração de Posse nº 5009554-77.2019.4.04.7009, Volume 3, p. 347).

Nesse sentido, observa-se que mesmo que na prática a posição de plena imparcialidade seja impossível, uma vez que nossa percepção e compreensão da realidade é necessariamente recortada por nossas experiências subjetivas, isso não quer dizer que os juízes não se acreditem imparciais. Nesse sentido, é inegável que a imparcialidade possa operar como princípio dentro do judiciário e no caso, houve implicações positivas para a comunidade decorrentes da postura do juízo. Não no sentido de favorecimento da comunidade, mas no sentido de que houve uma preocupação evidente do juízo de não ceder às pressões dos grupos econômicos em torno da Fundação ABC e do próprio governo federal.

Embora seja impossível aferir medidas de proporção, nos parece que esse comportamento não decorreu apenas de uma correção do juiz da causa, mas também, ou talvez principalmente, pela estratégia e da capacidade do MST de mobilização de múltiplos atores e instituições que passaram a acompanhar o processo, o que pressionou a postura medidora do juiz ante tantos espectadores.

Por outro lado, parece ter pesado a explicitude dos interesses privados em torno da CTP e da Fundação ABC, associados ao poder econômico e com a imagem maculada ao longo do processo a partir da denúncia do período de quase 40 anos de uso irregular do imóvel.

#### b) O projeto agroecológico e a consolidação da comunidade

Conforme relatamos no tópico descritivo, superado o primeiro momento direcionado a barrar o despejo e depois da saída do IFPR da equação da disputa, o principal núcleo de argumentação e discussão no caso foi a viabilidade econômica do assentamento e nesse ponto foi fundamental o projeto de consolidação a comunidade sobre bases agroecológicas antes mesmo da ameaça da reintegração de posse. O fato de existir um modelo proposto para a comunidade desde seu início foi importante, em primeiro lugar, pela potência do modelo, que contribuiu diretamente na construção e fortalecimento do conjunto de valores simbólicos positivos atribuídos à comunidade

e segundo, pela produção no local ter se iniciado tão logo houve a ocupação (haja vista a cooperativa existir desde 2016).

No aspecto da proposta agroecológica e cooperada, tal modelo passa pela compreensão do debate estratégico do MST da reforma agrária popular, que inclui dentre seus fundamentos a produção de forma cooperada, orgânica e agroecológica.

Do programa agrário do MST:

A reforma agrária integra relações amplas entre o ser humano e a natureza, que envolvem diferentes processos que representam a reapropriação social da natureza, com a negação da apropriação privada da natureza realizada pelos capitalistas. Implica em um novo modelo de produção e desenvolvimento tecnológico que se fundamenta numa relação de coprodução homem e natureza, na diversificação produtiva capaz de revigorar e promover a biodiversidade e em uma nova compreensão política do convívio e do aproveitamento social da natureza (MST, 2013, p. 33).

A questão ambiental vem se fortalecendo, em especial na última década, nas discussões internas do movimento e compõe hoje um aspecto estrutural da proposta de reforma agrária popular, dada a compreensão de que a coadunação de uma produção agrícola pujante com a preservação do meio ambiente não se dará a partir das premissas de produção do agronegócio. A matriz agroecológica se apresenta assim como “um modelo produtivo de comida inter-relacionada à proteção da agrobiodiversidade” (Roman, 2021, p. 107).

A proposta de estruturação de um assentamento sobre premissas agroecológicas fortaleceu a narrativa da comunidade e o espectro de valores positivos com a qual ela passou a ser associada: a proteção do meio ambiente e produção de alimentos saudáveis para o consumo local e regional, atendendo melhor aos interesses públicos e coletivos que a proposição de leite dentro das premissas do agronegócio. O elemento do valor ambiental foi bem explorado nos estudos técnicos promovidos pela Universidade Federal do Paraná e pela Universidade Federal de Ponta Grossa, dentro do grupo extensionista PLANTEAR:

Desse modo, verifica-se que não existem empecilhos ambientais para o estabelecimento de assentamento de reforma agrária na Faz. Capão do Cipó, ao contrário, a porcentagem de área que a Comunidade Maria Rosa mantém protegida é três vezes maior quando comparada ao município. Quando comparada à determinação legal, protege duas vezes mais do que o estabelecido em lei. A tipologia agroecológica estabelecida pela Comunidade na área, além de apresentar benefícios imediatos à população em geral e ao meio ambiente, com a restauração de processos ecológicos essenciais, tal como determina a Constituição de 1988 em seu art. 225, ainda contribui com as futuras gerações (PLANTEAR, 2022a, p. 34-35).

Além dessa valoração positiva, a proposta de estruturação agroecológica pose contrapõe diametralmente ao projeto produtivo do agronegócio convencional que domina a região, nesse sentido, mais um projeto de empreendimento leiteiro não atenderia às demandas de segurança alimentar local. Esses elementos foram explorados reiteradamente no processo e nas mobilizações em torno da comunidade:

Durante a 2ª Festa da Semente Crioula da comunidade, realizada em setembro deste ano, representantes de dezenas de organizações da sociedade civil, de igrejas e setores do Poder Público manifestaram apoio à permanência da comunidade. Para Maurício Kusdra, vereador do município de Castro, o acampamento é um marco para a cidade e pode ajudar a suprir a demanda urbana por alimentos sem veneno, uma vez que não há produção expressiva deste tipo de produção na região (Jornada de Agroecologia, 2019).

Além da dimensão simbólica, o projeto agroecológico associado à produção cooperada - já em andamento - foi fundamental para a demonstração da viabilidade econômica de um projeto de assentamento sob premissas outras que não aquelas unidimensionais defendidas pelo INCRA. Isso porque ainda que os órgãos do governo federal reafirmassem que a comunidade seria inviável pelo contingente de famílias e pelo suposto caráter de falta de vínculo das pessoas com a produção agrícola, tais alegações não tinham condições de vencer um fato demonstrado: a produção sob as premissas defendidas pelo MST já estava acontecendo – produção, formalização da cooperativa, escoamento por projetos diversos e ao final, em especial, o contrato firmado por meio do PNAE.

Pela temporalidade em que se desenvolveu o processo foi possível perceber o movimento no sentido de consolidação e levar a uma compreensão melhor dos agentes do judiciário a respeito das dinâmicas comunitárias e das próprias contradições dos acampamentos.

Uma dessas compreensões perpassa o preconceito recorrente, que registrado diversas vezes no processo, em especial por parte da Advocacia Geral da União – AGU, que é a ideia do agricultor “ontológico”, aquele que mesmo sem ter terra, vive da agricultura à espera da reforma agrária. Um sujeito inexistente na prática, mas que sempre aparece nas idealizações sobre quem seria o sujeito ideal beneficiário da reforma agrária. Os sujeitos concretos do acampamento Maria Rosa

foram diversas vezes confrontados no processo com essa figura, a partir das alegações de que não seriam legítimos por manter vínculos laborais não agrários.

Para uma melhor compreensão dessa realidade, as inspeções realizadas no local (três) ao longo do processo parecem ter cumprido um papel importante, especialmente a última, pela qual a oficial de justiça procedeu a entrevistas na área e consignou que:

A rotatividade de moradores é uma das consequências da precariedade de ocupação da terra. Nem todos os acampados conseguem fixar-se e adaptar-se ao território e à vida no campo. Mesmo os advindos de outros assentamentos ou realidades agrícolas podem ter certa dificuldade em se estabelecer em local onde não dispõem de condições mínimas de moradia e de trabalho na terra. Há uma tendência de que os que dispõem de recursos previamente adquiridos se estabeleçam de forma mais estável no local e extraiam dali a produção para além da subsistência, atingindo a sustentabilidade econômica para o núcleo familiar. Quando alguma pessoa ou família agricultora deixa o lugar, há triagem e inclusão para acolhimento de nova pessoa ou família, segundo critérios inerentes aos objetivos e finalidades da atividade desenvolvida no acampamento (Ação de Reintegração de Posse nº 5009554-77.2019.4.04.7009, Volume 5, p. 273).

Os relatos e manifestações da comunidade ao longo do processo, somados às inspeções do judiciário à área deram uma medida melhor da realidade do acampamento e do fato incontestável de que a comunidade vinha se consolidando, a despeito das dificuldades decorrentes da informalidade.

Nessa construção ao longo do processo também foram se assinalando vitórias do acampamento, que foram acumulando reconhecimentos parciais que construíram a ideia de consolidação e melhorando as condições de permanência das famílias. Conforme registro feito em 2021 pelo movimento, após a conquista do Cadastro de Produtor Rural - CAD-Pro para cerca de 80% das famílias, integrantes da comunidade assinalam a caminhada de reconhecimento e melhoria na comunidade:

Eloir Barbosa e a esposa, Elzerina Pereira Sebastião, vivem na comunidade há cinco anos e produzem uma diversidade de alimentos, entre feijão, mandioca, abóbora, hortaliças e legumes. Ele conta que antes de ter acesso ao CAD-Pro, precisava trabalhar na construção civil, como forma de complementar a renda familiar. “Nós queremos conseguir viver daqui de dentro, pra não precisar trabalhar fora. Até sair o bloco de nota, ficava mais difícil pra vender. Mas agora, toda a nossa produção, que é orgânica, tem um reconhecimento bem melhor. Antes a gente tinha medo de chegar e oferecer. Hoje nós temos como oferecer, apresentar o bloco de nota e comprovar que é orgânico”, explica. “Como bloco de nota nós somos reconhecidos. O que o município precisa, nós temos. E na verdade nós vendemos muita coisa, e o

município está ganhando com isso também”, afirma o agricultor, se referindo ao pagamento de impostos a partir do bloco de notas (MST, 2021b).

Pouco tempo depois desse registro, em 2022 foram fechados dois contratos do PNAE via chamamento público municipal e estadual, conforme relatado. Nesse sentido, a consolidação da comunidade foi-se demonstrando. O estado de consolidação também foi explorado nos estudos feitos pelo PLANTEAR, no sentido, de geração de expectativa de direitos:

Todas as ações indicadas revelam consolidação do uso e aproveitamento do imóvel para atividades típicas da agricultura familiar e de assentamentos de reforma agrária. O tempo e a qualidade da posse, elementos relevantes na atribuição de direitos fundiários, por várias vias e instrumentos estabelecidos no ordenamento jurídico, tal como usucapião, concessões, legitimações e reconhecimento de direitos de permanência, perfazem-se também em ações de regularização fundiária que tem sido compreendidas pelo próprio órgão que apresenta atribuição para a realização da reforma agrária como medidas a ser reconhecida, eventualmente executada em parcerias com outras instituições públicas em convênios para a titulação e georreferenciamento de áreas com recursos dirigidos para tal finalidade (PLANTEAR, 2022a, p. 32).

Dentro dessa trajetória, da última vistoria feita pelo judiciário, chama a atenção que além do reconhecimento de aspectos relativos à produção, consignou-se que “a ocupação é produtiva na modalidade de agricultura familiar, tem significação comunitária, assistencial e social” e ainda, que “a ocupação é o modo e condição de vida e sustento para os grupos de famílias que estão acampados” (Ação de Reintegração de Posse nº 5009554-77.2019.4.04.7009, Volume 5, p. 274). Por esse registro, percebe-se um elemento importante, que é a capacidade da comunidade em demonstrar sua viabilidade econômica, mas também do próprio movimento de indicar outras dimensões de significação pela vida comunitária e organização coletiva, que são elementos totalmente estranhos aos estudos de viabilidade e de capacidade de geração de renda dos assentamentos, dada a inexistência da análise do componente das condições de sociabilidade e pertencimento.

Nesse sentido, a partir da capacidade de projeção de um modelo pelo movimento e de implantação progressiva desse modelo – cooperativo e agroecológico – pela comunidade, logrou-se, em grande medida, demonstrar que outro paradigma de assentamento é possível. O fato de a comunidade ter logrado inúmeros avanços e gerar renda mesmo no contexto adverso de informalidade fragilizou por completo o argumento técnico do INCRA e da União, porque diante dos pareceres hipotéticos constava uma realidade verificável a olhos nus. Em suma, a forma de organização

coletiva e produção agroecológica são elementos que viabilizam economicamente o assentamento e compõem o discurso para permanência da área como um valor, ou princípio, ligado ao abastecimento do consumo local e às premissas da sustentabilidade ambiental.

#### 4.2.4 Comunidade Agroflorestal José Lutzenberger, Antonina/PR

A Comunidade José Lutzenberger é localizada em Antonina, cidade litorânea do Paraná, em região marcada por especial interesse ambiental em decorrência de áreas relevantes de maciços da Mata Atlântica. A comunidade teve início com a ocupação da Fazenda São Rafael em 2004, organizada pelo MST e hoje é composta por 22 famílias.

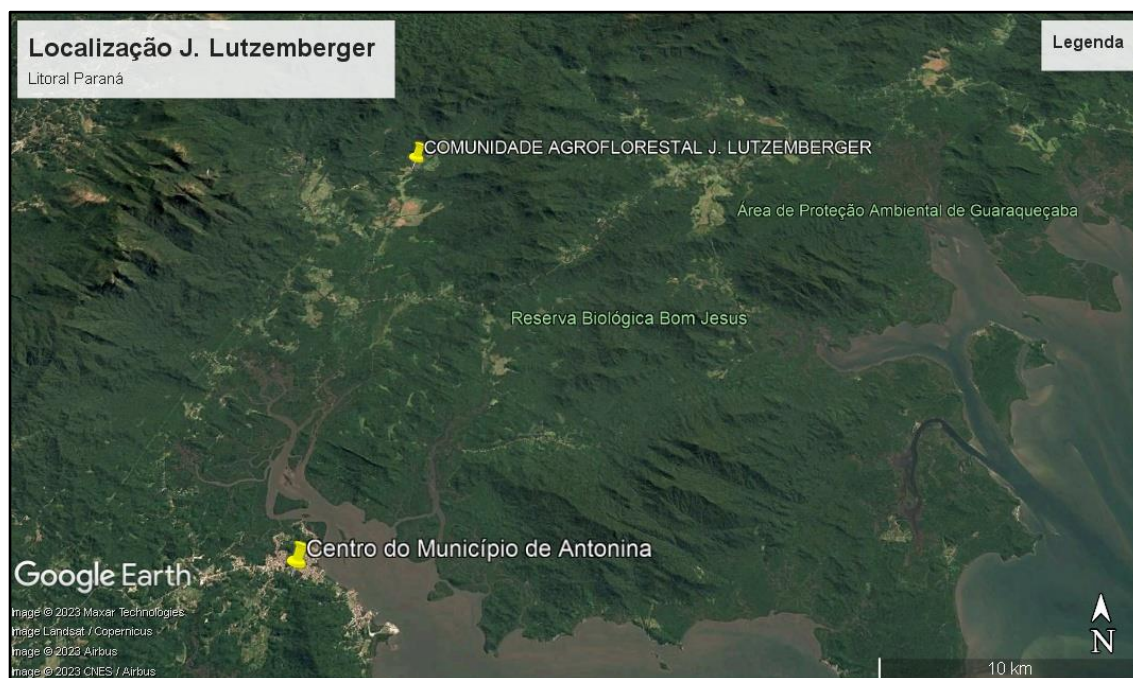
O imóvel ocupado é situado dentro da Área de Proteção Ambiental - APA de Guaraqueçaba. Antes da ocupação pelo movimento, a área era utilizada para criação de búfalos, o que implicou em um processo de deterioração ambiental, pela compactação do solo e remoção de parte da vegetação da área para pastagens.

Além disso, a região onde se encontra a fazenda é marcada pela presença de posseiro e pela tensão entre agricultores e pecuaristas, dado a prática destes últimos de criar o rebanho de búfalos solto, como subterfúgio para ampliar suas áreas de posse. Essa prática gerava tensão com os agricultores do entorno, dado o ingresso de animais e destruição das lavouras. Nesse contexto, agricultores locais começaram a abater esses animais quando ingressavam em suas áreas. Nesse contexto de disputa é que se deu a ocupação da Fazenda, a partir da denúncia de irregularidades ambientais e dúvidas da procedência da legitimidade dos títulos de domínio.

Considerando o contexto de fragilidades ambientais, o acampamento se estruturou dentro de uma proposta de produção agroflorestal, pela qual se conjuga a produção agrícola com a recuperação da Mata Atlântica.



FIGURA 16 – LOCALIZAÇÃO DA COMUNIDADE JOSÉ LUTZENBERGER EM RELAÇÃO AO CENTRO DE ANTONINA



Fonte: Imagens de satélite do Google Earth de 2023, adaptadas pela autora.

Com a ocupação da área as famílias enfrentaram ameaças de despejo por meio de um processo de reintegração de posse, que foi julgado procedente em 2007. Mas a despeito do julgamento favorável ao proprietário, a reintegração não foi realizada pela Polícia Militar do Paraná. Ante as dificuldades de cumprimento da sentença de reintegração, em 2019 o processo foi convertido em perdas e danos<sup>48</sup> e a área foi desapropriada pelo Estado do Paraná em 2022, estando em debate hoje a regularização fundiária da comunidade.

#### 4.2.4.1 A organização da comunidade

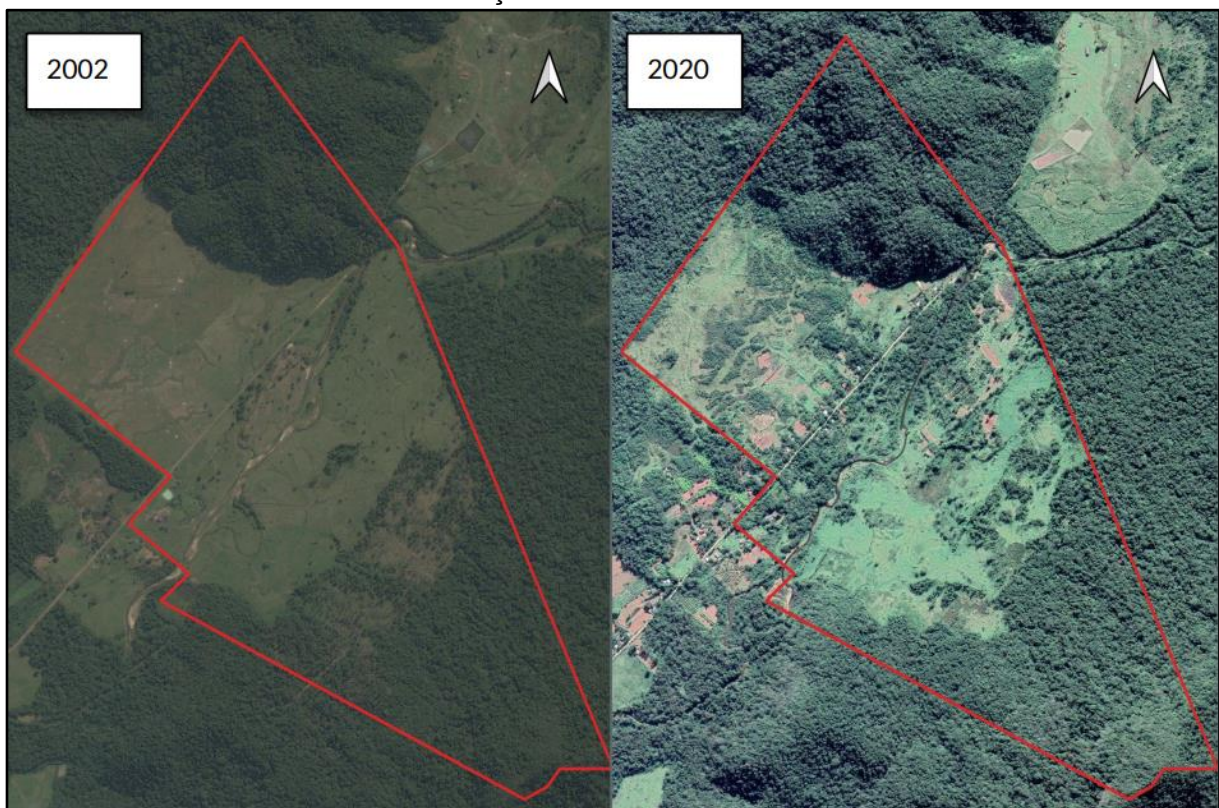
A ocupação da Fazenda São Rafael se deu a partir da crítica e da denúncia da inadequação ambiental do uso da área para criação de bubalinos e pela denúncia de crimes ambientais no local, entre supressão da vegetação e o desvio do leito do Rio Pequeno, que atravessa a área.

<sup>48</sup> Juridicamente falando, quando se pleiteia no judiciário a tutela de algo que envolva uma ação, como a entrega de algo ou a reintegração de posse, se verificado que essa ação se tornou impossível ou inviável, é possível a conversão do pleito original em perdas e danos, isto é, a discussão torna-se indenizatória.

Em decorrência do uso anterior do imóvel, houve uma compactação e rebaixamento e empobrecimento do solo, de modo que foi necessário nos primeiros anos da ocupação, a realização de um trabalho para recuperar ambientalmente a área. Além disso, o fato de a comunidade se encontrar em uma APA, não é proibitivo da produção agrícola, mas impõe condições específicas para sua viabilização de forma a coadunar com a proteção do meio ambiente. Em decorrência do uso da área para pastagens de bubalinos, a área também estava tomada coberta pela gramínea *Brachiaria*, uma planta exótica de fácil alastramento e com efeitos danosos ao bioma da Mata Atlântica (Vaneski Filho; Torres, 2019).

Nesse contexto a comunidade se estruturou desde seu início, a partir da proposta de produção agroecológica e de recuperação ambiental do local (Agrofloresta é Mais, 2018).

FIGURA 17 – RECUPERAÇÃO AMBIENTAL DA FAZENDA SÃO RAFAEL



Fonte: PLANTEAR, 2021. Nota Técnica nº 02/2021: Uso, Ocupação e cadeia Dominial do Imóvel Fazenda São Rafael, Comunidade Agroflorestal José Lutzenberger, Antonina/PR.

Do ponto de vista especial, a comunidade conta com áreas de produção coletiva e lotes familiares de 4x100 (4.000 metros quadrados), em que a produção de se dá sem a utilização de agrotóxicos. Dentro da produção, na área, 20 hectares são

ocupados hoje com agrofloresta em produção e além da produção de gêneros alimentícios, a comunidade também conta com viveiro de mudas e uma cozinha industrial para processamento de alimentos, na qual se produz farinha, geleias, doces e polpas (Agrofloresta é Mais, 2018). Além das áreas de produção coletiva, a comunidade também conta com centro comunitário.

Até lograr essa configuração a comunidade narra que houve um processo de aprendizado e reapropriação de saberes locais para viabilização da produção. Isso é, ainda que desde o início a comunidade tenha surgido com a proposta da agroecologia, sua implantação efetiva foi feita de forma paulatina, em processos de formação e convencimento da comunidade como um todo. Do ponto de vista organizacional, por se tratar de comunidade menor dimensão (comparativamente a outras experiências do MST), a comunidade não se subdivide em núcleos e se organiza em especial em torno da Associação Filhos da Terra, que é a partir de onde se organiza a produção na área e se realiza toda a organização logística de escoamento.

A distribuição da produção se dá pela participação em feiras e sobretudo, a partir do PNAE. Seja por meio das feiras ou via PNAE, a produção da comunidade atende mais de 70 escolas e é direcionada em especial, para os Municípios de Antonina, Morretes, Paranaguá, Guaratuba e Pontal do Sul (Agrofloresta é Mais, 2018).

Dos aspectos formais de reconhecimento ao longo do tempo, a comunidade conta com licenciamento regular da cozinha industrial onde se processam os alimentos, a certificação orgânica fornecida pela Rede Ecovida. Em 2017 a comunidade recebeu o Prêmio Juliana Santilli, de Conservação e Ampliação da Agrobiodiversidade, pela produção de alimentos e recuperação da Mata Atlântica, conferido pelo Instituto Socioambiental – ISA.

Hoje como houve a desapropriação da área pelo Estado do Paraná para promoção da regularização fundiária, os embates organizativos da comunidade se dão em torno da flexibilização e do reconhecimento de modelos alternativos à lógica predominante de produção agrícola, cujas premissas são produtivistas e individualistas.

#### 4.2.4.2 O processo e as partes do conflito

Conforme apontado na apresentação, a ocupação da Fazenda São Rafael ocorreu em 2004. Porém, as ações do MST sobre a Fazenda São Rafael tiveram início em 2003. Naquele ano foi armado acampamento no entorno da Fazenda, já objetivando a ocupação da área. Ainda em 2003 o proprietário, representante da Agropecuária São Rafael, ingressou com a ação de manutenção de posse nº 229/2003 (Autos nº 0001081-29.2003.8.16.0043 na numeração após a digitalização do processo). Nessa ação o proprietário buscava ser mantido na posse, dadas as ameaças que vinham, supostamente, do abate de bubalinos pelos ocupantes e pelo corte de cercas. Essas acusações devem ser compreendidas também a partir do contexto de conflito existente há anos entre pecuaristas e agricultores, decorrente da prática de criação dos bubalinos soltos, como subterfúgio de ampliação paulatina de suas propriedades.

Dessa primeira ação de 2003, o proprietário obteve declaração judicial favorável, mas que, no entanto, não foi suficiente para barrar a ocupação da área no ano seguinte. Nesse ponto, é preciso explicitar que o movimento começou a estabelecer uma espécie de cerco à área, inicialmente com a ocupação com menos pessoal nos arredores da fazenda, para enfim ocupar sua entrada de forma mais massiva e apenas depois efetivamente ingressar na área, que na época servia à criação de bubalinos e tinha alguns trabalhadores. Além da Fazenda São Rafael, também foi ocupada a fazenda da Agropecuária Marcosanto, próxima ao local (essa segunda área foi desocupada em 2006, por meio de reintegração de posse violenta com reforço policial).

A ocupação efetiva da fazenda ocorreu nos últimos dias de março de 2004 e foi judicializada por meio do processo de reintegração de posse nº 1704/2004 (Processo nº 0001786-90.2004.8.16.0043 após a virtualização do processo), da Vara Cível de Antonina/PR. Em relação às ações sobre a área, foram mantidas as duas ações – a de manutenção de posse e a de reintegração de posse – mas a discussão principal passou a dar-se na ação de 2004.

A ação de 2003<sup>49</sup> teve manifestações episódicas por parte da comunidade, nos anos de 2003, 2007 e 2012, mas sem que o processo tenha sido acompanhado de forma consistente pelo movimento. Em relação ao processo principal de 2004, ele correu sem defesa e sem representação da comunidade até o ano de 2019.

Em relação às partes, o processo foi proposto pelo proprietário da área contra três lideranças da ocupação. Há também um detalhe, referente ao proprietário, que além de pecuarista, é também advogado e atuou em nome próprio nessas ações. Por isso, especialmente nos primeiros anos do processo, além do aspecto de fundamentação jurídica, há muitas manifestações nas quais ele externa seu ponto de vista pessoal sobre os acontecimentos e faz várias acusações em relação ao movimento e à ocupação.

Do ponto de vista do direito, o fundamento como seria de se esperar, foi o título de propriedade do imóvel e acionamento dos dispositivos da proteção possessória. Mas além desses aspectos de fundamentação jurídica, na maior parte de suas manifestações, o proprietário-advogado reporta-se reiteradamente ao juízo da causa, informando a situação da ocupação e construindo uma narrativa, segundo a qual ele seria um cidadão vitimado pelo movimento, “a mando” do INCRA e com o consentimento dos governos estadual e federal.

Nesse contexto, a decisão liminar de reintegração foi dada em 02/04/2004, na qual o juiz afirma que, “não se discute questão ideológica, mas tão somente o direito que os requerentes possuem ao exercício dos atributos inerentes à propriedade”. Depois da decisão do juízo, abriu-se um longo período em que essa decisão foi reiterada no judiciário, mas não cumprida. Nesse sentido, consta no processo que o comando da polícia militar no litoral, chegou a apresentar um plano de reintegração, mas nunca teve autorização do Estado para promovê-la.

Aqui é preciso esclarecer, que a despeito do caráter mandamental da decisão judicial, que indica a necessidade de reforço policial para seu cumprimento, a Polícia Militar se submete hierarquicamente à Secretaria de Segurança do Estado. De modo que, nos casos de despejos coletivos, o cumprimento da reintegração também pode ser em última instância, dependente da correlação de forças entre o movimento social e o proprietário fora do judiciário.

---

<sup>49</sup> A ação nº 0001081-29.2003.8.16.0043 foi arquivada em 2012.



Conforme analisaremos no tópico relativo às estratégias, deve ser considerado o contexto político de então, que tinha Luiz Inácio Lula da Silva na presidência e Roberto Requião à frente do governo do Estado do Paraná, conformando um cenário favorável aos movimentos populares no poder executivo. Tanto é assim, que o movimento e os representantes da ocupação não responderam à reintegração de posse, isso é, ela correu sem defesa no âmbito judicial. Houve manifestação na primeira ação de 2003 (de manutenção de posse), mas também sem grande empenho na atuação judicial. Essa postura vem em parte, da leitura feita pelo movimento naquele momento, segundo a qual a ação judicial era menos importante, pelo fato de a ocupação ser mantida a partir de articulações políticas diretas, em um contexto em que havia um governo progressista e com compromissos firmados com o movimento social, no sentido de avanço da reforma agrária.

Proposta a ação de reintegração e deferido a liminar, mas ainda sem cumprimento, abriu-se de início também, fora do processo de reintegração uma “guerra” da legitimidade, com denúncias e boletins de ocorrência, em que o proprietário mobilizava dispositivos criminais contra indivíduos da comunidade e a comunidade mobilizava os órgãos de fiscalização ambiental.

O proprietário da área abriu diversos boletins de ocorrência contra ocupantes da área, com acusações de furto, ameaças e abate dos búfalos, buscando a desarticulação da ocupação a partir da criminalização de lideranças por outros atos que não a ocupação em si.

Da parte da comunidade foram feitas denúncias das irregularidades registrares e ambientais do imóvel, que ensejaram de fato vitorias por parte do Instituto Ambiental do Paraná – IAP (atual Instituto Água e Terra - IAT) e do INCRA. Tais denúncias além de fortalecerem a narrativa de justiça da permanência do movimento social na área culminaram em consequências objetivas como abertura de autos de infração e processos administrativos no âmbito do IAP e do INCRA.

Com a vistoria do INCRA se passou a discutir, ainda que remotamente, a possibilidade de desapropriação da área. Nesse momento o proprietário apresentou a pretensão de ser indenizado no valor aproximado de R\$ 700.000 (setecentos mil reais), valor muito superior à avaliação do INCRA, que sugeria valor inferior a R\$ 200.000 (duzentos mil reais) (discussão constante às fls. 289-291 do processo de 2004). Essa disparidade de entendimentos culminou da avaliação de inviabilidade de desapropriação e no prosseguimento para a reintegração da área.

No acirramento da tensão colocada pelo proprietário para a desocupação, em abril de 2004 houve uma ação de “busca e apreensão” na área com mobilização de reforço policial, mas a polícia recuou por ordem do governo do estado. Nesse episódio houve confronto, detiveram um ocupante por desacato e houve disparos de tiros de borracha pela polícia, conforme informações do oficial de justiça<sup>50</sup>. Essa ação também deve ser compreendida no contexto em que o proprietário além da reintegração de posse também agia com as denúncias criminais contra pessoas da comunidade, com uma série de boletins de ocorrências criminais, especialmente de furto. Esses registros criminais se davam no sentido de descaracterizar a ação do movimento, ou descontextualizá-la da reivindicação da reforma agrária, pela criminalização da ação como um todo e de pessoas individualmente, por outras acusações criminais.

Essa ação de busca e apreensão foi referente a bens dos proprietários que se encontravam na fazenda (em sua maioria instrumentos da própria fazenda, como um trator). Esses bens foram retirados da fazenda durante a ocupação e deixados em um galpão próximo ao local. A busca visava a apreender esses bens. No entanto, a ação foi interrompida pela própria polícia, a partir da informação de que não teriam mais autorização da Secretaria de Segurança para cumprimento da ordem, de modo que o grupo, que era composto pelo proprietário, oficial de justiça e policiais, recuou e o cumprimento da ordem não foi realizado. Essa situação foi explorada no processo pelo proprietário e também, pelo próprio oficial de justiça, que além de certificar os eventos, consignava no processo também sua percepção pessoal:

Desgastado fisicamente e psicologicamente, o que é pior indignado, sem saber qual a razão do Comando da Polícia Militar ter cancelado, e pior ainda ter desacatado ordem judicial, não sabendo mais o que é Lei ou Justiça, se Policiais altamente graduados, como Major Moliane, Tenente Nelson, Tenente Stocco, um aspirante a tenente, cabo e policiais, que constataram por seus próprios olhos, filmaram e fotografaram, que realmente os bens do autor sem sua autorização foram retirados de sua propriedade e levado para o referido barracão? Não sei mais o que é isso [...] e quem proibisse ou impedisse a Justiça e a Polícia de chegar até o local, no mínimo era considerado cúmplice e responderia por tal atos. Por tais razões, deixei de proceder o devido cumprimento do referido mandado (Processo de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043).

---

<sup>50</sup> Destaco nesse ponto, que se trata de uma reconstituição de fatos ocorridos há cerca de 20 anos e a partir de registros feitos nos processos judiciais, que são dominados pela narrativa do proprietário. Mas além do processo, a comunidade relata que nos primeiros anos da ocupação (da Fazenda São Rafael e da Fazenda da Agropecuária Marcosanto), houve além da atuação policial, a presença de jagunços que praticavam atos de violência e intimidação contra os ocupantes.

Os oficiais de justiça envolvidos com a citação dos moradores e nas tentativas de cumprimento de mandados fazem coro à narrativa do proprietário e assumem uma posição de perplexidade com a continuidade da comunidade. Isso porque, toda a discussão processual foca-se exclusivamente sobre o direito de propriedade, sem incidência de qualquer discussão de ordem social ou ambiental.

Pouco após o episódio da busca e apreensão malsucedida, houve uma tentativa de reintegração de posse, a despeito da falta de reforço policial. Isso porque, diante da pressão do proprietário sobre o juízo, foi feita tentativa do cumprimento do mandado de reintegração, com a presença de dois oficiais de justiça, do proprietário e de uma família de funcionários (que o proprietário pretendia fixar como novos caseiros da Fazenda São Rafael). Esse mandado também não foi cumprido.

Coforme apontamos, não foi apresentada defesa no processo de reintegração, de modo que domina a versão e a subjetividade do proprietário. No relato do proprietário e do oficial de justiça, que se coaduna com sua visão, quando dada “voz” do mandado de reintegração de posse, houve insubordinação da comunidade. Segundo o relato do proprietário e do oficial, foi dado o prazo de 20 minutos para que os presentes se retirassem do local. Assim, o mandado se revelou completamente ineficaz, sem a presença da força policial. Esse episódio desvela a relação entre força e lei. É a força ou a possibilidade do exercício da violência, que, em última instância, confere efetividade à lei. Das palavras do oficial de justiça relatando a situação:

[...] solicito a Vossa Excelência, que nas próximas reintegrações de posse, contra os requeridos, determine reforço sei lá? [sic] acho que da Polícia Federal, pois a Polícia Militar que tem majores, tenentes, sargentos, altamente graduados e altamente preparados para exercer suas funções, e poder decidir o que é mais correto, para cada momento em determinados conflitos, pois são eles que estão na frente da batalha, infelizmente receberam determinações superiores, e pior ainda penalidades por exercer suas funções corretamente, como já foi o caso na localidade, sei lá? se é Secretários, Assessores de Secretários ou de Políticos, que realmente não sabem a verdadeira situação da referida área. É como diz o ditado “onde entre a Política sai a Justiça” (Processo de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043, p. 123).

Esses relatos altamente subjetivos feitos pelos oficiais, que são agentes do sistema de justiça, são interessantes como indicativos de seu ponto de vista: é inadmissível a politização do direito de propriedade. Nesse ponto, se revela o efeito de ampliação da politização da ocupação, por trazer, pela força dos fatos, a



propriedade privada para o debate público, a retirando de seu status exclusivo e intocável de patrimônio particular.

Essas manifestações de relato dos acontecimentos e de indignação por parte do proprietário e mesmo de agentes do sistema de justiça, rogando pelo cumprimento da reintegração de posse, dominaram os primeiros anos do processo. Antes da sentença de 2007, houve apenas um fato importante, que foi a desocupação de parte da ocupação em janeiro de 2006, que ficava sobre a Fazenda da Agropecuária Marcosanto, cujos moradores se instalaram também na Fazenda São Rafael.

Em 2007 o processo foi sentenciado, favoravelmente ao proprietário. Mesmo assim, até 2019, quando o processo foi convertido em perdas e danos, o cenário de descumprimento da ordem judicial foi o mesmo. Entre 2007 e 2019, as discussões no processo centraram-se sobre a responsabilidade dos diferentes entes do poder público, seja a responsabilidade de fornecer efetivo policial e a responsabilidade de realocação das famílias para outra área. A Polícia Militar e o Estado do Paraná alegavam a necessidade de indicação de área para realocação das famílias a ser indicada pelo INCRA ou pela Prefeitura de Antonina previamente à reintegração, que nunca aconteceu. Na fundamentação dos proprietários, buscava-se responsabilizar a Secretaria de Segurança do Estado, por desobediência ao cumprimento da decisão judicial, ao que o Estado contestava afirmando que sua atuação deveria ser precedida pela atuação do INCRA e da Prefeitura de Antonina:

A Secretaria do Estado de Segurança Pública já está aparelhada para dar cumprimento à ordem e cumpre esclarecer que a reintegração em razão da evidente questão social que subjaz aos autos, não se pode efetivar se o concurso da Prefeitura de Antonina e do INCRA. Isso porque é necessário que a reintegração seja negociada e que se indique um local para reassentamento das pessoas (Processo de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043, p. 381).

Nessa linha de discussão, entre 2007-2019 as movimentações do processo foram intermitentes, com períodos mais parados e outros com mais movimentações. Nesse interim, no ano de 2013, em que houve um tensionamento maior para o cumprimento da ordem, o juízo determinou o ingresso do INCRA no processo para que fosse indicada uma área de realocação das famílias. A partir desse momento o órgão passou a se posicionar mais oficialmente sobre o caso, retomando a discussão da possibilidade desapropriação da área para o assentamento das famílias.

O proprietário foi contra a inclusão do órgão, pelo fato de, na sua compreensão, o INCRA ser um órgão “fomentador e incentivador oficial das atividades do MST”, no caso defendia-se que a reintegração não podia ser condicionada à realocação das famílias (Processo de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043, p. 233).

Nesse período de maior atividade do INCRA no processo, o órgão prestou informações a respeito das tratativas que se deram no âmbito administrativo com os proprietários para a desapropriação do imóvel, que foram tratados nos processos administrativos do INCRA de número 54200.001958/2004-22 e 54200.002642/2010-04 (Processo de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043, p. 253). O INCRA informa que as tratativas não tiveram continuidade por questões relativas ao licenciamento ambiental e a necessidade de georreferenciamento do imóvel e por divergências quanto ao valor de venda da área. Além disso, o INCRA passou a repercutir no processo as denúncias feitas pelo movimento social sobre a Fazenda, no sentido de necessidade de verificação da cadeia dominial da área para avaliar a regularidade de uma eventual compra do imóvel (Processo de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043, p. 303).

Nesse momento, entre 2013 e 2014, houve uma pressão grande pela reintegração da área após o Tribunal de Justiça do Paraná ter exarado o entendimento de que o INCRA não teria responsabilidade por realocar as famílias, que deveriam decidir por conta própria para onde iriam. Com essa manifestação, o juízo da causa foi respaldado para passar a exigir com veemência o cumprimento da ordem pela Secretaria de Segurança do Estado, em suas palavras:

A inoperância do Estado em prover as políticas públicas necessárias não pode impedir que o autor exerça seu direito constitucional à propriedade, o qual inclusive já está sendo violado em razão do não cumprimento da ordem há mais de dez anos. Ademais, deve ser destacado que no julgamento do Agravo de Instrumento nº 927.136-4, interposto contra a liminar deferida nestes autos, o Tribunal de Justiça deste Estado decidiu que caberia aos próprios invasores decidirem o destino que tomariam e que a ordem de reintegração deveria ser cumprida independentemente do INCRA e Prefeitura (Processo de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043, p. 400).

A partir de tal compreensão, em julho de 2014 foi expedido um novo mandado de reintegração. Lembrando que a comunidade não tinha representação nesse processo (ou seja, não apresentava defesa). Nesse momento de pressão acentuada para cumprimento da ordem, a manifestação e atuação direta do INCRA foi

fundamental. Entre 2014 e 2017, o INCRA passou a se manifestar no sentido de requerer que o processo fosse para a justiça federal e, reafirmando seu interesse na desapropriação, indicando ao juízo todas as diligências (como georreferenciamento da área) que vinha fazendo para viabilizar um acordo. As manifestações do INCRA foram importantes para o não cumprimento do mandado de reintegração nesse período, mas ainda em 2017, o próprio juízo dispensou sua atuação ante a demora em uma providência final e a Secretaria de Segurança do Estado chegou a apresentar um plano de reintegração da área, orçado em julho de 2017 em R\$ 13.648,36 e com um contingente necessário de 146 policiais (Processo de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043, p. 509).

Nesse cenário de pressão pelo cumprimento da ordem, em 2018 o Estado do Paraná passa a informar articulações para viabilizar a desapropriação da área independentemente do INCRA. As manifestações nesse sentido vinham da extinta Assessoria Especial de Assuntos Fundiários do Estado, que passou a alegar a existência de articulações para que o Município de Antonina recebesse emendas parlamentares para a desapropriação, por meio dos deputados Aliel Machado (Partido Verde – PV) e Enio Verri (Partido dos Trabalhadores - PT) (Processo de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043, p. 541-542).

Ainda, nesse momento começa a acontecer uma mobilização mais ampla de outros atores da sociedade civil no sentido de interpelar o juízo da causa, por meio de e-mails e envio de mensagens e ofícios para a vara informando a situação da comunidade e fazendo manifestações favoráveis à sua permanência. Essas mensagens foram enviadas por grupos vinculados à UFPR e outras associações e entidades da sociedade civil, como a ong Terra de Direitos, que posteriormente assumiu a defesa da comunidade (Processo de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043, p. 539-542). Nessas mensagens passou a se apresentar o caráter exemplar da comunidade José Lutzenberger, informando a juízo eventos como o recebimento do prêmio Juliana Santilli em 2017 e a realização do Documentário *Agrofloresta é mais* em 2018, cuja realização se deu com apoios institucionais importantes como o Ministério Público do Trabalho, a Fiocruz, a UFPR e a Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Essas mensagens buscavam trazer ao processo e ao juiz a realidade do acampamento, que até então vinha sem “narrativa”. Além disso, as mensagens tinham o intuito claro de fazer a decisão da

reintegração “pesar”, pelo fato de que, além de se tratar de uma comunidade modelo, trata-se de uma comunidade com ampla visibilidade política.

Essa estratégia de atuação direta junto ao juízo parece ter surtido efeito, visto que pouco tempo depois, em 29/03/2019, sobreveio a decisão de conversão da ação em perdas e danos:

Ora, a situação perdura há mais de quinze anos, pelo que está patente que não há como alcançar, neste Juízo, a efetivação da tutela específica concedida na sentença, nem a obtenção de resultado prático equivalente, ante a inércia do Poder Executivo, que não integra esta lide como parte. Verifica-se, assim, o descumprimento injustificado de ordem judicial pelo Poder Executivo Estadual, pelo que INDEFIRO nova intimação da Secretaria de Segurança Pública e da Polícia Militar. Diante desse cenário, constata-se que o Estado do Paraná demonstra fundamentada preocupação com o destino das pessoas que ora ocupam ilicitamente o imóvel, mas, por outro lado, não busca os meios legais para proteção dessas pessoas, apenas protelando o cumprimento da decisão judicial, como se coubesse apenas ao INCRA ou ao Município a proteção social. Verifica-se, então, que houve verdadeira afetação do imóvel por interesse público, pelo que, conforme já decidido pelo E. Superior Tribunal de Justiça, a solução adequada é a via indenizatória em face do Estado (Processo de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043, p. 575).

Ou seja, pela decisão, o juízo reconhece a inviabilidade de cumprimento da ordem de reintegração e ao mesmo tempo, acusa o Estado do Paraná como responsável por essa inviabilização, tornando-o responsável pela indenização dos proprietários. Isso é dizer, como se tratava de um fato consumado e que à medida que o proprietário buscava pelo processo (reintegração) não era mais possível de ser cumprida, o juízo direcionou o processo para a discussão para a indenização do proprietário.

O proprietário não ficou satisfeito com tal decisão, indicando que não pretendia ser indenizado e que seu pleito seguia sendo de reaver o imóvel, nesse sentido, apresentou recurso ao Tribunal de Justiça do Paraná, onde se deu o encaminhamento da mediação, a partir da qual o processo foi concluído com desapropriação da área. Apenas a partir desse momento, após a conversão da ação em perdas e danos é que a comunidade passou a estabelecer representação direta no processo de reintegração e apresentou defesa pela primeira vez.

No Tribunal de Justiça do Paraná, a mediação passou a ser feita no bojo da Comissão de Conflitos Fundiários do Paraná/CEJUSC-Fundiário, mesmo órgão que atuou nos casos das comunidades Nova Esperança e Tiradentes. O período de

mediação se estendeu de 2019 a 2022 e se encontra registrado no Processo de Agravo de Instrumento nº 0028016-79.2019.8.16.0000 (recurso dos proprietários contra a decisão que converteu a reintegração em perdas e danos).

A partir da conversão, com a apresentação da defesa própria da comunidade, pela primeira vez passou a figurar no processo elementos fáticos sobre a comunidade, sobre sua forma de organização e produção e, uma fundamentação de mérito do porquê a comunidade deveria permanecer, deslocando a discussão que se dava até ali exclusivamente sobre a garantia dos direitos do proprietário.

Um dos elementos que requalificaram a discussão no processo de mediação, foi o desenvolvimento da discussão em torno da proteção ambiental e do melhor uso para o imóvel considerando as limitações por sua localização dentro da APA de Guaraqueçaba. Até então o contexto da proteção ambiental especial estava sendo mobilizado apenas no sentido de reforçar a impossibilidade de implantação de assentamento da reforma agrária na área.

A partir da defesa, esse direcionamento foi invertido, pela exposição dos próprios critérios legais dispostos no Decreto nº 90.883/1985 (que institui a APA de Guaraqueçaba) e no Plano de Gestão Ambiental da região. Conforme a própria regulação para a ocupação da área delineou-se objetivamente a inadequação da utilização da área para a criação de bubalinos ou outras formas de pastoreio excessivo, bem como do uso de agrotóxicos.

Nessa linha foi estruturada uma narrativa condizente com a realidade fática do acampamento, segundo a qual, a área vinha sendo objetivo de danos ambientais e foi recuperada pela instalação da comunidade, que passou a figurar como modelo:

O acampamento José Lutzenberger tem sido objeto de estudos em diversos campos científicos e por diversos pesquisadores, no qual apontam a importância do acampamento para a região em relação as práticas de preservação ambiental adotadas na agricultura pelos ora agravados. Desde 2003, os posseiros da comunidade José Lutzenberger recuperam exponencialmente a área degradada pelo agravante (Processo de Agravo de Instrumento nº 0028016-79.2019.8.16.0000, p. 71).

Esse elemento relativo ao valor ambiental da comunidade foi reforçado também pelo ingresso do grupo extensionista PLANTEAR, que produziu o estudo “Nota Técnica nº 02/2021: Uso, Ocupação e cadeia Dominial do Imóvel Fazenda São Rafael, Comunidade Agroflorestal José Lutzenberger, Antonina/PR”. Com esse novo contexto, em que se ampliou significativamente os marcos sobre os quais o debate

vinha sendo feito (exclusivamente sob a ótica da proteção da propriedade), foram realizadas 11 audiências de mediação entre abril de 2021 e agosto de 2022.

A primeira audiência foi em 05/04/2021, na qual foi estipulado apenas que as partes trariam avaliações de valor atualizadas da Fazenda São Rafael. É interessante observar também, que convocado a integrar a mediação, o INCRA nesse momento já mantinha postura totalmente diversa, indicando basicamente, que não tinha interesse ou responsabilidade na promoção do assentamento.

Nesse primeiro momento, o proprietário apresentou pleito de valor pela indenização do imóvel no valor de R\$ 2.196.095,73 (dois milhões, cento e noventa e seis mil e setenta e três centavos).

Na segunda audiência, além da apresentação do pleito e da avaliação do proprietário, foi feita apresentação do estudo promovido pelo grupo PLANTEAR, pelo qual se reforçou o histórico de passivo ambiental do imóvel e as melhorias ambientais promovidas pela comunidade, que poderiam ser consideradas como serviços ambientais.

Na terceira audiência, em 26/07/2021 o pleito indenizatório do proprietário foi reduzido para R\$1.700.000,00 (um milhão e setecentos mil reais) e passou a ser discutida a forma de pagamento e a fonte dos recursos empenhados, dada a informação do Estado do Paraná que não teria de integrar o valor total da indenização e seria necessário novas análises e indicação de outras fontes.

Foi realizada nova audiência, sem avanços no dia 03/02/2022. Houve nesse momento uma tentativa de desistência dos proprietários. No dia 05/04/2022, foi indicado da parte do movimento a articulação junto à Assembleia Legislativa Estadual para conseguir uma emenda parlamentar que complementasse o valor remanescente. Em 12/05/2022, foi informado por via de emendas parlamentares, que havia sido reunido o recurso da ordem de R\$1.700.000,00 para pagamento da indenização conforme requerida pelos autores. Após esse momento, foram feitas ainda três audiências, nos dias 23/06/2023, 04/08/2023 e 22/08/2022, pelas quais foram ajustados os últimos detalhes da desapropriação e o processo foi concluso. A declaração de utilidade pública do imóvel para fins de desapropriação foi publicada pelo Decreto Estadual 11.975 de 16 de agosto de 2022.

Esse relato das audiências foi focado sobre seus encaminhamentos objetivos, mas ao longo das negociações, outras questões permearam as discussões. Uma delas que importa para a análise, foi a mobilização do argumento de

inadequação da área para assentamento da reforma agrária, pelo prisma do tamanho e projeção da produtividade dos lotes. Conforme apontado em algumas discussões, a área não satisfaria os critérios do próprio INCRA para assentamentos, em termos do tamanho dos lotes individuais e dos parâmetros de produtividade (na projeção do INCRA, a área comportaria apenas 10 famílias). Essa discussão foi respondida pela comunidade, pela defesa do projeto agroecológico e, pela mobilização do debate das possibilidades da regularização fundiária, pelo reconhecimento de situações consolidadas.

Com o final do processo e a desapropriação da área não subsiste mais a ameaça possessória da comunidade, mas seguirá adiante as discussões em torno da forma de assentamento e/ou regularização da área.

#### 4.2.4.3 Estratégias, narrativas e a interação dos atores no processo

##### a) Acúmulo de forças do movimento em 2004: elementos conjunturais

Como dito, entre 2004 e 2019, a despeito de inúmeras ordens judiciais, os mandados de reintegração de posse sobre a área não foram cumpridos. O não cumprimento dos mandados provavelmente foi objeto de disputas políticas que não se deram dentro do judiciário. Esse alijamento entre a realidade judicializada e os processos políticos externos é tão grande, que as manifestações do proprietário e dos agentes do judiciário se coadunam na denúncia de um “ultraje” ao sistema de justiça. Esse cenário de descumprimento das ordens judiciais é fortemente problematizado na ação judicial pelo proprietário da área, que em alguns momentos transparece perplexidade com ingerência política sobre seu direito de propriedade:

Por outro lado, as reportagens de jornal e o que o Sr. Governador vem afirmando à população do Paraná, desacredita sua intenção de tomar atitudes no sentido de desocupação de áreas daqueles que se socorrem do Poder Judiciário. Na Folha de Londrina de hoje, 16/04/2004, o Sr. Governador do Estado, Roberto Requião afirmou em duas oportunidades, quando discursando para os “SEM TERRA”, que o “MST é benção de DEUS”, na primeira página daquele jornal, para internamente, às fls. 9, reafirmar que o “O MST é saúde. Doente é a sociedade”. *Data vênia*, nesta última frase, todos nós da sociedade somos incluídos, indiscriminadamente, o que nos leva a pensar que nada mais será respeitado, inclusive os Poderes constituídos (Processo de Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043).

A percepção de que o rumo do processo foi construído quase que exclusivamente em decorrência das ações do poder executivo e estadual são acentuadas pelo fato de a comunidade, até 2019 sequer ter constituído representação no processo, de modo que as dinâmicas e as teses dentro do conflito judicializado não foram tão importantes entre 2004-2019. Nesse sentido, as circunstâncias de permanência da comunidade não podem ser explicadas por elementos internos ao processo.

Evidentemente, o processo nunca é capaz de explicar apenas por seus elementos internos seu resultado, mas no caso da comunidade Lutzenberger essa relação da “exterioridade” é evidenciada e acentuada. Para compreensão do caso, é preciso então olhar brevemente para seu contexto político.

O ano de 2003 foi o primeiro ano do Governo dos Partidos dos Trabalhadores – PT à frente do executivo federal, e no Estado do Paraná, havia sido eleito então o governador Roberto Requião. Em ambas as instâncias havia um cenário de governos com significativa proximidades dos movimentos sociais e com compromissos anunciados dentro da pauta da reforma agrária. Em 2003 foi aprovado o “II Plano Nacional de Reforma Agrária: Paz, Produção e Qualidade de Vida no Meio Rural” - II PNRA, suplantando o Plano Nacional de 1985, elaborado no governo Sarney. Pela proposta do II PNRA pretendia-se assentar 530 mil famílias, sendo 400 mil por meio de desapropriação e 130 mil pela política de crédito fundiário durante aquele governo.

O governo do Paraná era então coadunado com as proposições do II – PNRA, tendo criado inclusive, em 2003, a Comissão Especial de Mediação das Questões da Terra do Governo do Paraná (Decretos nº 494/2003 e 670/2003), que partia da proposição de não se tratar as ocupações exclusivamente sob a ótica da repressão.

Nesse contexto e com a elaboração e aprovação do II PNRA, o ano de 2004 foi um ano de mobilização histórica do movimento social para cumprimento das metas do plano anunciado. Nas mobilizações do Abril Vermelho<sup>51</sup> daquele ano, o movimento promoveu 135 ocupações em 20 Estados, agregando 33.411 famílias nas ações para cobrança do cumprimento das metas do II PNRA (MST, 2004). No quadro mais amplo

---

<sup>51</sup> Mês de mobilização do movimento social, que marca e rememora o Massacre de Eldorado de Carajás, em 17 de abril de 1996, quando 19 sem-terra foram assassinados pela polícia do Pará. Depois do Massacre, a Via Campesina estabeleceu a data como Dia Internacional de Luta pela Terra.



das lutas pela terra, segundo o relatório anual da Comissão Pastoral da Terra (CPT), em 2004 foram registradas 496 ocupações de terra no país, o maior número da década (e o maior desde então). Essas ações impactaram diretamente em respostas do governo, pela grande demonstração de força do movimento social.

Durante as mobilizações, o governo federal anunciou a liberação de uma verba adicional de 1,7 bilhão de reais para o MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), atingido o nível de recursos reivindicado pelo ministro Miguel Rossetto. Na avaliação do Movimento, a liberação de novos recursos para a Reforma Agrária mostra que o presidente Lula quer cumprir os acordos que firmou com o movimento de assentar 115 mil famílias este ano (MST, 2004).

Em matéria da Folha de São Paulo registra-se repercussões das ações daquele ano, com o posicionamento da então Ouvidora Agrária Nacional:

Segundo Maria de Oliveira, "a única opção do governo é avançar com a reforma agrária" para o cumprimento das metas de assentamentos -115 mil famílias neste ano e 400 mil até 2006. Para João Paulo Rodrigues, da coordenação nacional do MST, as ações de abril foram "positivas". "As ocupações alertaram a sociedade [...] O tema entrou na pauta", disse o coordenador. Ele afirmou, porém, que "não houve reflexo nos assentamentos". Luiz Antonio Nabhan Garcia, presidente nacional da UDR (União Democrática Ruralista), afirmou que os números de abril "mostram a cara da política de reforma agrária" do governo Lula (Folha de S. Paulo, 2004, n.p.).

Mesmo com o impacto da mobilização social, o II PNRA não cumpriu a meta de assentamento das 400 mil. Na prática, até o final de 2006, foram assentadas 245.061 famílias, dentre as quais 79.298 famílias integrantes de assentamentos decorrentes de ações desapropriatórias de grandes propriedades improdutivas, compras de terra e retomada de terras públicas griladas (Repórter Brasil, 2007). Esse dado é importante porque demonstra que mesmo com um governo mais alinhado aos movimentos sociais, suas realizações ficam aquém das metas instituídas em seu próprio planejamento. A incidência do movimento social, ainda que efetiva, encontra limitações dadas as múltiplas concessões feitas a grupos sociais diversos pelo governo. De todo modo, mesmo com as limitações de políticas públicas de novos assentamentos, a mudança de governo representou uma mudança substancial no trato das ocupações de terras, por não adotar uma postura repressiva, ou exclusivamente repressiva sobre essas ações.

Além disso, se estruturaram nos dois primeiros mandatos do governo do Partido dos Trabalhadores o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA em 2003,

com o objetivo de garantir a segurança alimentar por meio da compra e doação de alimentos produzidos por agricultores familiares e, em 2009, o PNAE que estabeleceu que pelo menos 30% da merenda das escolas municipais e estaduais viessem da agricultura familiar camponesa. Esses programas foram fundamentais para estruturação de assentamentos e acampamentos, pela garantia de aquisição e escoamento da produção agrícola familiar, que figura como um dos principais desafios dessas comunidades.

Esse cenário indubitavelmente reverberou no conflito judicializado da comunidade Lutzenberger, especialmente pela postura do INCRA no âmbito federal, e da Secretaria de Segurança Pública no estado. Além disso, é possível perceber a leitura do movimento de centralidade das instâncias políticas e nas negociações diretas com o poder executivo, tomando a atuação judicial como marginal ao processo de resistência no território.

Nesse aspecto, especialmente neste caso da comunidade Lutzenberger, fica evidente o caráter estruturante da presença do movimento social, nesse caso do MST, nas estratégias da comunidade em sua luta por permanência. Embora seja uma afirmação em algum nível especulativa, é possível afirmar que em se tratando de uma comunidade ou uma ocupação que não contasse com o nível de articulação e acúmulo de fora tal qual o MST, muito provavelmente o resultado teria sido outro.

Outro aspecto importante para análise da disputa de poder, foram as mudanças de alinhamento dos governos e seus reflexos sobre o caso, em especial do INCRA. No caso, quando o INCRA recuou no debate de responsabilidade e de forma mais ampla de suas atribuições relativas à reforma agrária, o processo de negociação foi fortalecido dentro do judiciário. A comunidade e o movimento social mudaram assim sua leitura e estratégias conforme as possibilidades institucionais à disposição.

#### b) A consolidação pela agrofloresta

A partir de 2019, quando houve uma reconfiguração de relações e do contexto institucional, com maior centralidade do judiciário, dentro das estratégias e narrativas construídas pela comunidade e sua defesa para incidir sobre o processo, a mais importante parece ter sido a inserção da discussão da justiça socioambiental e da

viabilidade do assentamento, ambas questões que tiveram solução pela consolidação da área sob o sistema agroflorestal.

Essa construção começa com a defesa da adequação e da possibilidade de um assentamento agroflorestal dentro da APA de Guaraqueçaba, pela distinção entre preservação e proteção ambiental. No sentido de que a APA, conforme sua regulação, comportaria atividades agrícolas desde que condizentes com a proteção ambiental. Isso é, a proteção ao meio ambiente prescinde da retirada da ação humana no território. O importante, do ponto de vista da justiça socioambiental, é que as atividades humanas sejam compatíveis com a proteção ambiental. Nessa linha, a partir do relato sobre as condições da comunidade e do estudo técnico sobre o uso e as transformações na fazenda, além da ideia de adequação ambiental do assentamento na área, foi construído um valor adicional ao acampamento, por ter promovido a recuperação ambiental. Nesse ponto, o sistema agroflorestal encerrou os eventuais debates em torno da viabilidade ambiental do acampamento.

Além do aspecto ambiental, o outro óbice levantado para a permanência da comunidade na área foi o fato de se tratar de uma propriedade média, que comportaria, em tese 10 assentados, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo INCRA. Nesse sentido, o fato de a produção da comunidade já estar em plena operação e com o valor agregador de se tratar de produção orgânica, figurou como elemento importante para argumentar contra a rigidez do modelo tradicional de assentamento, já que a produção organizada e o sistema de agrofloresta não eram uma simples proposta especulativa, mas uma realidade irrefutável.

Desse modo, superado o debate centrado sobre o direito à propriedade do proprietário, nos momentos em que a discussão se deslocou para a possibilidade assentamento definitivo das famílias no local, a consolidação da área dentro de um modelo de premissas agroecológicas foi central para disputa no âmbito judicial.

Nesse ponto, além do conflito em sua faceta judicializada, a presença da agroecologia como pensamento e como técnica é constitutiva da própria comunidade, já que a comunidade não tem a agroecologia simplesmente como ferramenta funcional, mas se identifica politicamente com a agroecologia:

Jonas Souza frisa que a região onde está a comunidade já foi um território tradicional, com população caiçara, indígena, remanescente de quilombos e extrativistas. “Eram pessoas que viviam inseridas nesse bioma de Mata Atlântica. Por conta dos ciclos que aconteceram no litoral, a expansão do capital e o próprio estado promovendo desenvolvimento com base na questão

econômica, questões das populações originárias foram deixadas de lado”, enfatiza o coordenador do Lutzenberger. O acampamento surge após alguns ciclos acontecerem na região, com o da exploração de madeira, da palmeira juçara e da pecuária, degradando o solo e tornando-o improdutivo. Foi a partir daí que teve início a ocupação, em que as famílias se organizaram para criar o acampamento e fizeram desse espaço um local de luta pelo território. Depois de todo esse processo de transformação, a comunidade conseguiu retomar a forma de vivência das populações que viviam neste território no passado, com um diferencial que agora é organizado, tanto para produção, quanto para debates (MST, 2022).

Na mesma entrevista, produzida pela comunicação do movimento, a liderança aponta o papel da comunidade como inspiração para outras experiências, de que “é possível retomar os territórios dentro da agroecologia, que vinham contribuindo para a manutenção do bioma Mata Atlântica e fazendo a restauração dessa parte degradada”.

Isso é dizer, que do ponto de vista da disputa de poder, além da retomada do território de forma mais imediata, está em disputa também a representação dessa experiência e a construção de outras possibilidades de modelos de agricultura e de reforma agrária. Nesse sentido, a agroecologia figura como estratégia de resistência ao modelo do agronegócio e de enfrentamento à emergência climática (Isaguirre-Torres; Maso, 2023, p. 476). “A prática agroflorestal no acampamento surge das experiências de uma ruralidade que não se submete apenas ao modelo dominante da agricultura hegemônica” (Vaneski Filho; Isaguirre-Torres, 2019, p. 89). Assim, pela agroecologia a experiência da comunidade promove um salto de escala na disputa política, atuando e incidindo para o acúmulo de forças para outros modelos de agricultura.

#### 4.3 CONCLUSÃO PARCIAL

Feita a descrição analítica dos casos, retomando a proposição sobre o poder local e a análise estratégica-relacional, nos detemos na reflexão sobre as condições de poder dessas comunidades e dos efeitos desse poder. Sob o aspecto das condições do poder local, evidentemente não temos a pretensão de ser exaustivos na explicação da totalidade social. Conforme apontado na introdução metodológica deste capítulo, a análise não busca (e nem poderia) totalizar as estratégias e as práticas das comunidades e dos movimentos sociais envolvidos que levaram ao resultado objetivo

de permanecerem nos territórios. Nesse sentido, o estudo tem foco sobre o recorte do conflito judicializado e procede à análise desde o campo do direito.

No nível das condições de permanência das comunidades, conforme a proposição de Poulantzas e Jessop, ainda que o Estado não totalize as relações de poder, o Estado é um lócus de concentração do poder e um elemento estruturante e condicional da própria luta de classes. Nesse sentido, Jessop (1982) propõe que o poder deve ser considerado a partir da capacidade de produzir de efeitos dentro de determinados limites estruturais e conjunturais. De modo que a capacidade de atores, ou no nosso caso, dos movimentos e das comunidades em agir e se adaptar em diferentes contextos institucionais e conjunturais foi e é fundamental.

Em todos os casos analisados ficou evidente que a capacidade em permanecer nas áreas ocupadas mantém relação direta com as mudanças no equilíbrio de forças no contexto político e nas instituições estatais. Nesse sentido, toda experiência de poder deve ser considerada a partir de suas ligações com outras determinações da formação social (Jessop, 1982).

Dentro dos limites do olhar a partir do conflito judicializado, as mudanças conjunturais destacadas são as mudanças de governos à frente do executivo, em especial do governo federal, mas também estadual e municipal; e as mudanças de dentro do próprio judiciário.

Sob o aspecto dos governos, o comando sobre o executivo federal, ainda que seja a escala de governo mais distante sob o aspecto espacial, figurou como mais relevante nos casos. No caso das comunidades rurais, Maria Rosa e Lutzenberger, a verifica-se especial importância nas mudanças sobre condução do INCRA. No caso do Maria Rosa foi importante tanto para a própria decisão de ocupar (considerando que havia declaração de interesse prévia do órgão para destinação da área para reforma agrária) quanto para a própria ameaça de despejo, visto que esta partiu do recuo do INCRA em seu período de inação durante o governo Bolsonaro. No caso Maria Rosa, até pelo fato de se tratar de uma propriedade da união, foi o caso mais federalizado, em que executivos estadual e municipal desempenharam papel marginal ante o papel do governo federal e do próprio judiciário.

No caso da comunidade Lutzenberger, a mais antiga dentre as analisadas, o cenário governamental é completamente oposto, já que a comunidade começou junto com primeiro governo do PT, que vinha de uma longa construção junto aos movimentos sociais, tendo com eles muitos compromissos. No caso Lutzenberger,

esse contexto federal também se coadunou com o alinhamento do governo estadual de Roberto Requião. Nesse caso, a esfera municipal manteve-se marginal e o próprio judiciário não figurou como arena relevante da disputa (até 2019).

Ainda sob o aspecto das políticas federais nos casos rurais, dentro da estratégia de consolidação e de implantação de um projeto produtivo antes da formalização do assentamento pelo INCRA, o PNAE, criado em 2009 foi um programa importante para ambos os casos, por, em grande medida, ter viabilizado economicamente as comunidades, mesmo com o status informal do acampamento. Nesse ponto, o programa remanesceu mesmo no governo Bolsonaro (2019-2022), ainda que tenha sofrido ameaças e redução pela falta de reajuste orçamentário.

Nos casos urbanos, prepondera o papel dos governos municipais no conflito judicial, mas quando se olha para as estratégias de reivindicação dos movimentos sociais, essas são ainda muito pautadas pelo contexto de políticas públicas federais à disposição. Essa relação pode ser visualizada em especial pela comunidade Tiradentes e pelo histórico dos primeiros anos de atuação do Movimento Popular por Moradia, cuja pauta de reivindicação e a própria organização territorial da comunidade foi construída sobre a existência do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Essa estratégia foi viável durante a vigência do programa, que também foi beneficiada pelo arranjo de governo local (cujo prefeito era do Partido Democrático Trabalhista - PDT e a vice-prefeita do PT). Porém a extinção do programa vulnerabilizou a comunidade e o movimento, que demorou para se rearticular sobre outra estratégia e narrativa. Do ponto de vista da organização territorial da comunidade, a linha de não loteamento também teve implicações negativas não previstas, pela consolidação de um padrão muito adensado de moradia, cuja regularização é mais difícil dentro dos parâmetros urbanísticos e ambientais do poder público.

No âmbito estadual, também consta como estruturas criadas no governo Requião, a Comissão Especial de Mediação das Questões da Terra do Governo do Estado do Paraná (criada pelo Decreto nº 494/2003), posteriormente suplantada pela COORTERRA (Decreto Estadual nº 19/2007), voltada a estudos prévios feitos pela Política Militar antes da promoção de despejos coletivos. Essa estrutura permanece e, ao que tudo indica, parece ter criado entendimentos cristalizados desde sua criação, o que se pode verificar pelos casos da comunidade Lutzenberger e Tiradentes, nas quais houve deferimento do cumprimento da liminar de reintegração

que não foram cumpridas em um primeiro momento pelo posicionamento da própria PM, que indicou nos dois casos a necessidade de mediação e realocação prévia das famílias.

Além desses aspectos, um de especial interesse para o campo jurídico é a mudança substancial do papel e das dinâmicas do próprio judiciário. De forma geral nos conflitos fundiários no Paraná<sup>52</sup>, percebe-se que a partir de 2019, com o esvaziamento e encerramentos de políticas públicas sociais, bem como pelo contexto de redução abrupta dos espaços de diálogo do governo junto a movimentos sociais, os processos de negociação sobre os conflitos, bem como suas soluções passaram para dentro do judiciário. Essa relação mais direta com as instâncias judiciais passou a ocorrer nos quatro casos apenas a partir de 2019 e esse processo foi um novo acúmulo para os movimentos, que passou a formular mais a respeito dessa interação (movimentos sociais-judiciário). Em uma perspectiva mais ampla, essa mudança pode ser compreendida pelo recuo geral das funções sociais do poder público nos últimos anos, mas também, por uma tendência crescente de politização (no sentido de maior debate público) sobre o judiciário e de maior judicialização de políticas públicas. Nesse sentido, os movimentos sociais e as comunidades analisadas demonstraram grande capacidade de adaptação ao novo contexto.

Dentre as constrictões ao poder há elementos estruturais, que compõem a própria formação social e elementos conjunturais, cuja possibilidade incidência é maior e podem representar janelas de oportunidade de ação, conforme a capacidade de articulação e de rearranjo de alianças, estratégias e táticas dos atores, que serão tão mais efetivas quanto a capacidade de adaptação a tais elementos conjunturais (Jessop, 1982). Nos casos, essa capacidade aparece associada à própria presença dos movimentos sociais e ao fato de que tais comunidade contam com um acúmulo e uma possibilidade de articulação que vai muito além da força da agremiação de pessoas sobre cada um desses territórios.

Passando à análise dos efeitos do poder dessas experiências, no primeiro nível, de poder mais imediato, de posse sobre o território, as comunidades têm prevalecido sobre as forças da despossessão, configurando-se como experiências de poder local, na medida em que, pela ocupação se apropriaram da terra, a instituindo

---

<sup>52</sup> Aqui falo considerando também a atuação e o acompanhamento de outros desde a assessoria jurídica popular nos conflitos fundiários coletivos do Paraná.

como território e se mantido nele. Nesse aspecto, todos os casos promovem a reinstituição do espaço e a ressignificação do território. Nessa transformação espacial, todas as ocupações operaram efeitos muito maiores que o atendimento da necessidade imediata por um pedaço de terra.

Na perspectiva ambiental, no caso da comunidade Tiradentes, a ocupação, ainda que inadvertidamente, figurou como última fronteira da ampliação do Aterro Sanitário Essencis, que ao que tudo indica, pretendia ampliar paulatinamente sua área. Apesar do discurso ambiental ser mobilizado contra a comunidade, em verdade, a ocupação segurou o freio da provável ampliação do aterro sobre o imóvel da massa falida, cujo impacto socioambiental seria incontestavelmente maior que a instalação da própria comunidade. De modo similar, a comunidade Lutzenberger, que também se formou sobre área privada, teve imenso impacto socioambiental. No caso do acampamento, a comunidade não apenas barrou um processo de degradação do meio ambiente em meio à Mata Atlântica, mas promoveu a recuperação ambiental da fazenda. Nos dois casos, dentro da discussão dos melhores usos para as áreas, o meio ambiente e os discursos associados à sua proteção figuraram como arena da disputa territorial.

No recorte rural, considerando as comunidades Lutzenberger e Maria Rosa, a proposta da estruturação agroecológica, bem como o sistema de produção coletivo e cooperado se contrapõe diretamente ao projeto do agronegócio, operando um salto de escala em relação ao conflito local.

Sob o recorte das áreas públicas, as comunidades Maria Rosa do Contestado e Nova Esperança passaram a prover usos melhores, do ponto de vista das finalidades públicas, do que aqueles feitos pelo próprio Estado. Na comunidade urbana, o estado de abandono e a falta de projeto do poder público da área foi reconhecido inclusive judicialmente na decisão final do Tribunal de Justiça, que indica que a comunidade é que passou a conferir função social ao imóvel, em precedente importante. No caso da comunidade Maria Rosa, retomou-se um patrimônio público utilizado há quatro décadas para fins privados para que fosse cumprida uma finalidade efetivamente pública, da reforma agrária. No caso, nota-se que o imóvel estava em uso pela Fundação ABC quando feita a ocupação, a despeito das tentativas do poder público de retomar a área. Nesse ponto, a comunidade estancou um processo análogo à espoliação, na medida em que foi a ocupação que retomou o imóvel para as finalidades públicas e não as medidas jurídicas estatais.



A reflexão em torno das áreas públicas nestes casos desvela também o caráter formal da titularidade pública das áreas, uma vez que o fato de ser patrimônio estatal não implica em uma utilização dos imóveis de modo que se atenda aos interesses públicos e comuns. Nesse sentido, percebe-se que o fato de se tratar de uma propriedade pública não enseja qualquer transformação em relação ao paradigma da propriedade privada e sua episteme individualista. Em oposição a tal limitação, as ocupações, sim, promoveram uma ressignificação disruptiva, pelo caráter coletivo da ação e da apropriação, bem como por sua destinação e uso para finalidades de interesse comum, conforme inclusive consignado nas proposições constitucionais (moradia, reforma agrária, segurança alimentar).

Pelo recorte das comunidades que se formaram sobre imóveis privados, tanto a comunidade Tiradentes quanto a Lutzenberger, o enfrentamento se dá contra o absolutismo do direito de propriedade. Nos dois casos percebe-se do ponto de vista do proprietário - em especial no caso Lutzenberger em que o proprietário também advoga em nome próprio - que há uma pressuposição do caráter absoluto do direito de propriedade, tanto é assim, que em ambos os casos, foi postulado que o Estado fosse multado por não cumprir as reintegrações, isto é, não colocar a força policial a disposição do agente privado para restituir seu bem, independentemente de seu uso. Nesse sentido, a permanência das comunidades tensiona o absolutismo do direito à propriedade.

Nesse ponto revela-se o caráter disruptivo dessas experiências em relação à institucionalidade jurídica. No termos propostos por Paolo Grossi, a propriedade privada está no cerne da civilização moderna como modelo “inviolável e sagrado”, “que não pode senão ser único, já que nele e com ele a propriedade se funde com a liberdade individual, atingindo o status de dimensão eliminável da liberdade do sujeito” (Grossi, 2021, p. 45). A apropriação por meio da ocupação de terras é assim, disruptiva também pela subjetividade coletiva conformada na experiência.

Retomando nossa proposição para reflexão do poder local, todas essas comunidades reinstituíram o território e todas essas experiências figuram como estratégias de apropriação territorial qualificadas pelo princípio político do comum, em oposição ao juízo patrimonialista-individual. Isso é, todas as ocupações têm um sentido primeiro de estabelecer um uso e suprir uma necessidade: morar, produzir. Mas além de disputar, concretamente, a terra para seu uso mais imediato – a moradia

e assentamento das famílias – operam ao mesmo tempo, uma irrupção de sentido no espaço.

Conforme a reflexão de Haesbaert (Haesbaert, 2009), além do aspecto espacial, o território também é construído e ordenado discursivamente pela atribuição de significados. Nesse sentido além da capacidade das comunidades, em um nível mais primordial, manter-se sobre o espaço em disputa, suas experiências de resistência também incidem de forma mais ampla no plexo político, por reforçarem o imaginário social de outras possibilidades de existência e de apropriação territorial, na medida em que se opõem ao que segue sendo o núcleo duro de nossa organização social: a propriedade privada.

Do ponto de vista estritamente jurídico, essas comunidades também figuram como precedentes. Na disputa dos institutos jurídicos, essas comunidades e seus precedente conferem sentido e à função social, cuja definição é deficitária nos casos dos imóveis rurais e absolutamente genérica e inoperante para os imóveis urbanos. Juridicamente, a propriedade é altamente subjugada ao sujeito proprietário, de modo que a função social precisa ser disputada na consideração da propriedade em seu estatuto de terra, ou seja, a partir de seu uso. Conforme propõe Carlos Frederico Marés, “a função social está no bem e não no direito ou no seu titular, porque uma terra cumpre a função social ainda que sobre ela não paire nenhum direito de propriedade” (Souza Filho, 2003, p. 91). Nesse sentido, as ocupações, que são realidade eminentemente fáticas, ao mesmo tempo que não reconhecidas pelo direito<sup>53</sup>, são ações instituintes de direito e operam a disputa da função social da propriedade afastando sua subjugação à figura do proprietário. Trata-se de pensar a propriedade em seu valor uso e não como direito do sujeito proprietário. Ou seja, essas ocupações figuram como práxis instituintes e tensionam o próprio direito, o que revela uma faceta relevante de seus efeitos de poder. E nesse ponto vislumbra-se um salto escalar dessas experiências, visto que seus efeitos de poder não são meramente locais.

Quando pensamos na dinâmica instituinte dessas experiências, vê-se que “local” e “global” estão profundamente imbricados e são mutualmente constituídos,

---

<sup>53</sup> Não há um reconhecimento institucional apriorístico das ocupações, no sentido de se admitir a ocupação como ato legal juridicamente. Entretanto, as comunidades impõem o reconhecimento dessas práticas pela facticidade política.

uma vez que ações locais tem impactos em fluxos financeiros, do mesmo modo que processos globais (como a queda de bolsas de valores) tem impactos locais diretos. Local e global figuram assim mais como narrativas e discursos, uma vez que em verdade nenhuma dessas escalas tem *a priori* prevalência na conformação da formação social (Swyngedouw, 1997). Para o autor, as escalas precisam ser entendidas como constructos sociais. A escala é tida como “arena e momento, onde as relações de poder socio-espacial são contestadas, e compromissos são negociados e regulados, discursivamente e materialmente”<sup>54</sup> (Swyngedouw, 1997, p. 140, tradução nossa), ou seja, a escala é resultado e efeito da luta social. A escala é assim constantemente produzida, e a disputa pela produção de escalas e os saltos de escalas são fundamentais nas disputas de poder. Swyngedouw postula que, justamente pelo caráter de constructo social da escala, as disputas e estratégias das lutas políticas devem ser *transescalares* e as lutas locais, devem buscar saltos de escala, buscando inserir-se em agendas nacionais e globais para que sejam efetivas na disputa do poder.

Nessa linha e justamente por se tratar de experiências direcionadas pelo princípio político do comum, são muito mais que simplesmente disputas pelo espaço. O poder local se afigura assim, quando temos processos de incidência transescalares, a partir de lutas territoriais. Essas disputas pelo território, além de seu efeito de poder imediato, de reconfiguração e apropriação espacial, se inserem diretamente na construção de novos imaginários de lutas e modos de vida possíveis.

Em uma síntese das conclusões da pesquisa empírica constatamos que as ocupações de terras podem figurar como experiências potentes de poder local e pela análise da abordagem estratégica-relacional, verifica-se que a possibilidade de reconhecimento e de permanência no território está associada à capacidade de mobilização de atores e instituições pelos movimentos sociais, pela adaptabilidade das estratégias aos diferentes contextos políticos e pela capacidade das comunidades e dos movimentos de construir narrativas sobre si. Do ponto de vista das estratégias e ferramentas de luta, constatamos como transversais aos quatro casos o debate em torno dos processos estruturais e o planejamento conflitual com a colaboração das assessorias técnicas populares. Feita tal reflexão e com vistas a contribuir para as

---

<sup>54</sup> Do original: “*arena and moment, both discursively and materially, where sociospatial power relations are contested and compromises are negotiated and regulated*”.

discussões objetivas em torno de ferramentas do poder local, passamos por fim, para o debate das agendas dentro do campo jurídico que pudemos verificar a partir dos casos analisados.

## **5 ESTRATÉGIAS E AGENDAS JURÍDICAS INSURGENTES PARA O PODER LOCAL**

Analisados os casos e as estratégias e debates centrais na disputa de poder entre permanência no território e despossessão, destacamos como questões que engendram novas agendas para o campo do direito, as mudanças institucionais e um novo direcionamento de compreensão do judiciário em torno das possessórias e a importância do planejamento territorial coletivo e do suporte de assessoria técnica popular prestado pela universidade pública e outras entidades.

Neste capítulo buscamos desenvolver melhor cada uma dessas reflexões, as associando com o que chamamos de estratégias e agendas insurgentes para o poder local, consistente em proposições de elaboração teórica e prática, bem como agendas de enfrentamentos e reconfigurações da institucionalidade estatal existente, que fortalecem essas experiências.

Destaco que essas agendas não são formulações ou proposições pessoais ou inovações deste trabalho. Essas agendas partem da análise dos casos e são muito mais um esforço de síntese de questões e debates que já circulam como fruto da atuação dos movimentos sociais e de grupos de assessoria técnica popular. Nesse sentido, buscamos aqui sistematizá-las e expô-las como ferramentas para o poder local, para que possam ser apropriadas como e dentro das estratégias em conflitos territoriais coletivos.

### **5.1 ENCONTRO COM OS RÉUS INCERTOS E DESCONHECIDOS: O JUDICIÁRIO E OS MOVIMENTOS SOCIAIS NOS PROCESSOS ESTRUTURAIS**

Um dos aspectos fundamentais para a resolução dos quatro casos analisados foi o novo padrão de interação estabelecido junto ao judiciário, em especial a partir de 2019. Essas mudanças são ora discutidas sob duas perspectivas: a primeira em relação às mudanças nos entendimentos judiciais sobre os conflitos fundiários coletivos e o fortalecimento da proposição dos processos estruturais, e a segunda, é relativa à própria interação do movimento social junto ao judiciário.

Sob o aspecto das mudanças de entendimento judiciais e as alterações de cenário institucional, reconstruímos uma trajetória de debates no Paraná e em nível nacional que culminou com decisão do STF na ADPF 828 (conhecida como ADPF dos

despejos), que estabeleceu um regime de transição para o trato dos conflitos fundiários coletivos, assentando entendimentos sobre as ações possessórias que eram verificados apenas de forma esparsa e minoritária na jurisprudência.

Sob o aspecto da dinâmica de interação entre movimento social e judiciário, destacamos o potencial dessa nova compreensão como uma janela de oportunidade conjuntural (Jessop, 1982), dada a possibilidade de mudança da representação dos movimentos sociais perante os juízos. A interação entre os movimentos sociais e o sistema de justiça é um dado de primeira importância, por se tratar de um braço fundamental do aparato estatal, pelo qual se opera a lei e se controla sua transgressão. Se os movimentos e as comunidades de ocupações constam majoritariamente como “réus incertos e desconhecidos”, agora pode-se, quiçá, ser construído um caminho para que os juízos possam ver essas comunidades de forma mais direta e efetivamente considerá-las como sujeitos.

#### 5.1.1 O paradigma das ações possessórias

Como premissa de compreensão do padrão de entendimento legal sobre os conflitos fundiários, abordamos primeiramente a construção legal sobre as ações possessórias, que vem de um histórico de subordinação ao instituto da propriedade privada e de direcionamento para a promoção do despejo como resolução do conflito.

Na tradução jurídica dos conflitos coletivos sobre a terra, nos deparamos com as ações possessórias e petitorias. As ações possessórias (das quais se notabilizam o interdito proibitório e a reintegração de posse) visam à defesa da posse ante sua ofensa por esbulho, turbação ou ameaça, com o fundamento na própria posse anterior - sendo que, em geral, as ocupações são enquadradas como esbulho possessório. As ações petitorias por sua vez, têm como fundamento a propriedade, notabilizando-se a ação de reivindicação de propriedade e a ação de imissão na posse. Em um caso ou outro (possessórias ou petitorias), ainda que as possessórias tenham como fundamento último a proteção da posse anterior, a própria compreensão da posse justa é associada ao título de propriedade.

Isso é dizer, apesar de ser um sistema de proteção “possessória”, o sistema jurídico privilegia a proteção da posse respaldada por títulos (título de propriedade ou contratos). Do Código de Processo civil, que regula o trâmite das ações possessórias e a condição para o deferimento das liminares, tem-se:

Art. 560. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação e reintegrado em caso de esbulho.

Art. 561. Incumbe ao autor provar:

I - a sua posse;

II - a turbação ou o esbulho praticado pelo réu;

III - a data da turbação ou do esbulho;

IV - a continuação da posse, embora turbada, na ação de manutenção, ou a perda da posse, na ação de reintegração.

Art. 562. **Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração**, caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.

Juridicamente, em uma análise puramente positivista, não se admite a hipótese das ocupações, seja em um bem público ou privado, as disposições jurídicas são as mesmas, a ocupação, a privação da posse sem consentimento daquele que a possua por direito, configura o que chamamos de “esbulho possessório”, fato a partir do qual se enseja a proteção para o possuidor de direito (e não para os possuidores de fato). Tanto é assim, que nos quatro casos analisados o fundamento principal das ações foi fundado em direito de propriedade e/ou em contrato com o proprietário e as liminares de reintegração deferidas foram fundamentadas exclusivamente no cumprimento dos requisitos para concessão das ações possessórias. Nos casos das ocupações Nova Esperança e Maria Rosa a situação fica ainda mais evidente, uma vez que não havia exercício efetivo da posse pelo Estado e mesmo assim, recorreu-se às reintegrações de posse. Considerou-se nos casos, que mesmo que não houvesse exercício de fato da posse pela utilização direta do bem, no caso da Nova Esperança, o Estado do Paraná estava respaldado pelo contrato de concessão da área e no caso Maria Rosa, a União estava respaldada pela propriedade da área e por ter praticado atos jurídicos na qualidade de proprietária visando à proteção do bem.

Neste trabalho não nos interessa adentrar detalhadamente à doutrina jurídica sobre as possessórias, de modo que nos basta compreender que esse é o universo de ações que culmina na realidade fática dos despejos coletivos e que toda a discussão judicial em torno dessas questões tem como centralidade a propriedade. Nesse ponto, cumpre destacar especialmente para contextualização de eventuais leitores que não sejam do campo jurídico, que toda a regulação em torno das possessórias e dos despejos coletivos vem de uma construção dentro do direito

privado e não do direito público. As normativas a esse respeito vêm do Código Civil (Lei nº 10.406/2002) e do Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015).

Ao abordar o Código Civil italiano, o jurista e historiador Paolo Grossi aduz que o Código Civil “realiza plenamente o projeto constitucional burguês, pois é o código da propriedade privada individual e do indivíduo proprietário”. Visto que, “o essencial desse projeto, ao qual tudo deve ser subordinado, é a tutela – a todo custo – do proprietário e dos seus poderes” (Grossi, 2021, p, 43). O autor tece tal consideração partindo do contexto italiano, porém tal constatação se aplica perfeitamente ao contexto brasileiro e demonstra o caráter estrutural e intrínseco das formas jurídicas da propriedade, do sujeito proprietário e das relações contratuais em relação à formação social no capitalismo.

No caso brasileiro, nota-se ainda um descompasso entre essas legislações civilistas e as legislações mais contemporâneas voltadas a normas programáticas e de direitos sociais. Nesse ponto, a despeito do processo de redemocratização de 1988 e da inserção de um novo plexo normativo constitucional que deveria irradiar-se, inclusive, sobre as relações privadas, a legislação civilista tardou a ser atualizada<sup>55</sup> e mesmo assim, foi atualizada de modo conservador, mantendo a centralidade dos direitos proprietários individuais e a invisibilização das questões coletivas sobre a terra. Isso ocorre, notadamente, pela centralidade da propriedade e de sua condição de direito absoluto. Essa construção normativa em torno da questão da terra, vem assim, de uma lógica privatista e que vem apenas mais recentemente sendo permeada por disposições decorrentes do direito público e dos direitos sociais.

Na estreiteza do olhar judicial sobre as ações possessórias, outra questão que se notabiliza é a invisibilização dos *réus* e a normalização da falta de defesa das comunidades. Nesse sentido, é muito comum encontramos no polo passivo dessas ações o qualificador genérico de “réus incertos e desconhecidos” em mandados liminares de reintegração, o que revela a visão implícita de tais pessoas como não-sujeitos de direito. Nesse sentido, se afigura a dificuldade de existência jurídica das comunidades com a posse ameaçada. O direito tem como uma de suas estruturas basilares a ideia de indivíduo (sujeito de direito) e a construção da lei e da doutrina

---

<sup>55</sup> Antes da atualização desses diplomas em 2002 e 2015, vigia o Código Civil de 1916 (Lei 3.071/2016) e o Código de Processo Civil de 1973 (Lei 5.869/1973). De modo que as atualizações ocorreram 14 anos e 25 anos depois da nova constituição, respectivamente.



jurídica são ainda bastante limitadas na compreensão e tradução de formas de agir (e de ser) coletivas. Nessa perspectiva no texto seminal, *Os direitos invisíveis*, Carlos Frederico Marés de Souza Filho indica o movimento uniformizador de individualização que constitui o cerne do direito moderno:

cada vez que se fala em direito, há que se buscar, para a lógica do sistema, um titular, uma pessoa, um sujeito de direitos, individual ainda que seja uma ficção. De outro lado é necessário que se tenha um bem, uma coisa, um objeto que componha este patrimônio individual. Tudo o que fosse coletivo e não pudesse ser entendido como estatal não teria relevância jurídica. Tudo o que não pudesse ser materializado em patrimônio e não pudesse ter um valor ainda que simbólico também estava fora do Direito. Assim, o titular do direito há de ser sempre uma pessoa individual que inclusive possa ser responsabilizada por seus atos. Nesta relação o titular de direito há de ter, também, deveres, por isso a pessoa, para o Direito moderno há de ser una e identificável (Souza Filho, 1999, p. 2).

O problema da “individualidade patrimonial” (Souza Filho, 1999), pode ser constatado nos processos judiciais, pela dificuldade de existir de coletividades, que é manifestada na dificuldade de representação processual, isto é, na dificuldade dessas comunidades em se manifestarem como coletividades em juízo. Uma situação significativa da problemática, é a qualificação dos réus em ações de reintegração de posse coletivas como “réus incertos e desconhecidos” ou “invasores desconhecidos”. Diferentemente dos processos ordinários (e majoritários) em que as partes do conflito são indivíduos, sempre identificados e com garantias amplas de direito de defesa, nos casos de ações possessórias coletivas é comum que processos corram por anos sem que qualquer representante das comunidades afetadas tenha tido oportunidade de se manifestar. Outra solução frequente, ante a ausência de uma formalização dessas coletividades através de uma pessoa jurídica, é a indicação de um ou alguns moradores como réus, em intentos de tratar os casos como uma soma de casos individuais, diluindo-se sua dimensão coletiva. De modo geral então, a problemática da representação jurídica dessas comunidades pode ser considerada como um hiato entre o mundo dos fatos, a dimensão da reprodução social dessas comunidades, e o mundo jurídico, considerado como parte da materialidade institucional do Estado.

Nos territórios rurais, deslocando-se para os casos de comunidades organizadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, além das questões concernentes à existência jurídica das comunidades, a dimensão do ser coletivo também transparece em sua organização produtiva, nas disparidades entre

as práticas coletivas e a cooperativa jurídica, além dos embates com a concepção individualista que pauta o próprio modelo de reforma agrária. Essa constante problemática da representação e de constrição das formas organizacionais orgânicas pelas formas jurídicas sugere a importância de pensar o conceito de sujeito, em sua dimensão concreta e em sua inserção na institucionalidade estatal.

A construção normativa a respeito do tema vem seguindo assim uma distância abismal em relação à realidade fática da questão fundiária, notadamente considerando que, com as transformações no Estado e inserção dentro das finalidades públicas dos direitos sociais, o poder público passou a figurar como primeira instância à qual se direcionam as reivindicações sociais em torno da terra – moradia, reforma agrária, processos de demarcação de comunidades tradicionais. Isso significa que, nos conflitos fundiários, a despeito de se tratar sob certo aspecto de um conflito sobre a propriedade, esse conflito também é configurado pela reivindicação de uma política pública, pelo Estado.

Nessa linha, ao abordar a questão da moradia nos centros urbanos, Castells aponta que a demanda por habitação complexifica as próprias lutas populares, uma vez que a demanda por moradia (e toda possibilidade de bem-estar atrelada à sua garantia) não é direcionada aos proprietários dos meios de produção, ou seja, não é traduzida nas lutas populares por uma decorrência direta da contradição capital-trabalho, mas sim, ao Estado, dentro do léxico dos direitos sociais. Essa mediação pelo Estado fez Castell creditar grande importância às lutas democráticas, deslocando o conflito capital-trabalho para cidadão-Estado. O Estado interviria garantindo as condições da força de trabalho, não apenas como garante normativo, mas como ator do processo de acumulação (Castells, 2006).

Essa dinâmica exposta por Castells no caso da moradia pode ser transposta de forma mais ampla para os processos de ocupação de terra que buscam a promoção de políticas públicas e a efetivação de direitos sociais. Na dinâmica real desses processos, vê-se que o Estado figura como interlocutor primordial dessas ações, porém, essa dinâmica política não foi traduzida para o mundo jurídico, no qual os conflitos fundiários coletivos seguiram uma construção normativa de caráter privatista (tratado como qualquer outra relação privada) e subordinado à ideia de propriedade como direito absoluto.

Adentrando assim, à questão do direito, há uma diferença qualitativa na aplicação das normas e em seu grau de eficácia. No Brasil, a maior parte construção

normativa ligada aos direitos sociais está relacionada ao direito público e à normas programáticas. O campo do debate dos direitos sociais foi construído em paralelismo às normas de direito privado, cujo núcleo duro é o Código Civil, sendo que este, em muitos aspectos é muito pouco permeado pelas normas de direito público e pelas disposições constitucionais sobre os direitos sociais.

Vale lembrar aqui que os institutos fundamentais do direito moderno são: sujeito, propriedade e contrato. E rigorosamente, o sujeito é o proprietário. E toda nossa construção civilista é ainda muito pouco permeada por garantias ao uso da terra como moradia, à proteção da posse, e ainda, tem poucos instrumentos para os conflitos coletivos. Um bom exemplo é o próprio instituto da função social da propriedade urbana, previsto constitucionalmente, mas cuja definição é feita por um diploma de planejamento municipal (Plano Diretor) sem que haja definições gerais no Código Civil, que rege os direitos reais, a respeito de sanções por seu descumprimento.

Outro elemento é que, como indicado, apesar da problemática do direito à cidade e à moradia se direcionar ao Estado, quando adentramos ao mundo dos processos e dos Tribunais, a figura do proprietário entra em cena. Nessa esfera, o conflito é centrado entre ocupantes e proprietários, com inclusão incerta do Estado na equação. Isso é dizer, na prática nos processos, é difícil acionar a responsabilidade estatal nos casos e as situações são vistas pelos juízes como se fossem casos entre particulares, sem necessariamente considerar a complexidade dos conflitos coletivos.

Neste cenário, em que os termos definidores das ações e dos processos são de proteção à propriedade, nossa construção programática nas normas de direitos sociais vem de uma construção de baixa “adesão” no judiciário. Além de aspectos ideológicos que podem pesar em uma decisão, especialmente os magistrados de primeiro grau tendem a escolher entre a aplicação dura do Código Civil antes mesmo de considerar ponderar normas mais abertas de direito público ou garantias sociais. Isso porque, rigorosamente, do ponto de vista civilista, se é assumida uma postura de mera lide<sup>56</sup> entre duas partes, não há caminho possível para a proteção possessória dos ocupantes, notadamente nas ocupações recentes. Na verdade, no trâmite das possessórias, para os “réus”, há um cenário absolutamente normalizado de “não

---

<sup>56</sup> O termo lide remete à questão conflituosa discutida em juízo, ou à pretensão resistida apresentada em juízo.

processo”, já que caem por terra garantias fundamentais relativas ao direito de defesa, como a qualificação da parte (os réus incertos) e a citação.

No campo civilista do direito, isso é, no ramo que rege as relações privadas, a despeito do cenário ora delineado, com a aprovação do Código de Processo Civil de 2015 houve algumas alterações no que diz respeito às ações possessórias, ainda que tais mudanças sejam compreendidas como um avanço conservador. O código passou a prever, nominalmente, a realidade dos “conflitos fundiários coletivos”, diferenciando tal situações das demandas individuais (Art. 565 da Lei 13.105/2015).

Da lei:

Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

§ 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.

§ 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.

§ 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.

§ 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

De forma suscinta, a legislação estabeleceu que nos casos coletivos de ocupações de posse velha (mais de um ano e dia), antes de deferir liminar o juízo deverá promover audiência de mediação prévia, com a possibilidade de intimação dos órgãos públicos responsáveis pela política fundiária. Ainda que este tenha sido um avanço tímido, reconheceu-se pela primeira vez a especificidade dos conflitos fundiários coletivos e foi estabelecido um indicativo da promoção de mediação.

Essas alterações encontram uma primeira limitação no crivo estabelecido sobre a posse velha. Ou seja, ainda que as novas disposições tenham trazido um mecanismo de direito de defesa e contraditório<sup>57</sup> para as ocupações existentes há mais de um ano e dia. As ocupações mais novas ficaram totalmente descobertas por

---

<sup>57</sup> Direito de expor sua própria versão dos fatos e alegações de direitos.

essas previsões que assegurariam o mínimo. Outra limitação é o caráter meramente sugestivo da convocação do poder público e dos órgãos responsáveis pela política fundiária. Isso porque o ingresso do poder público nos processos gera um efeito de deslocamento do centro das discussões do direito privado para as políticas públicas, o que é benéfico para as comunidades, conforme verificado nos próprios casos. Porém, pela norma estabelecida pelo Código de Processo Civil – CPC, essa convocação do poder público figura como uma liberalidade do juízo.

Nesse sentido, a despeito da mediação figurar como tônica geral do novo CPC, essa mediação ainda é marcada pela lógica negocial privada. Desse modo, ainda que se tenha avançado no reconhecimento da especificidade da realidade dos conflitos fundiários coletivos, tais disposições dependem de encaminhamentos mais cogentes quanto à necessidade de participação dos poderes públicos e da mediação como diretriz geral para casos envolvendo dimensão social relevante, independente de um “prazo” de instalação das comunidades (Auler; Pontes, 2019).

Em termos gerais, este é o cenário da construção normativa sobre os conflitos fundiários coletivos e das ações possessórias. Mesmo com as inovações conservadoras do CPC de 2015, prevalece a lógica do juízo patrimonial, refletindo premissas individualistas e privatistas nas situações de judicialização que implicam na visão segundo a qual o despejo é visto como uma solução e como o encerramento do conflito.

Desse modo, raramente se constata nas possessórias, em especial no primeiro grau de jurisdição, que as fundamentações das decisões judiciais abordem direitos e deveres constitucionais, como a moradia e função social da propriedade. Isso porque, os conflitos fundiários coletivos têm sido interpretados e julgados simplesmente a partir das disposições constantes no Código Civil e no Código de Processo Civil, que são as leis que constituem a espinha dorsal da regulação das relações entre sujeitos privados. Isso é dizer, o direito positivo sobre as possessórias está totalmente fundado em uma episteme e sobre um léxico do direito privado.

Verifica-se assim, uma defasagem ou inadequação da esfera normativa em relação às dinâmicas dos conflitos sociais coletivos existentes. Esse é o quadro sobre o qual os casos analisados surgiram. Porém, com o transcurso do tempo, em especial a partir de 2019 houve mudanças importantes no cenário do judiciário estadual e posteriormente, com a pandemia, no cenário nacional, que culminaram com o que o Supremo Tribunal Federal nomeou de regime de transição para os conflitos fundiários

coletivos urbanos e rurais, a partir da ADPF 828/2021, cuja construção passamos a abordar.

### 5.1.2 O judiciário no centro da cena

Conforme exposto ao longo da descrição analítica dos casos, as comunidades Tiradentes, Nova Esperança e Lutzenberger foram desenvolvidas, a partir de certo momento, dentro da instância da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná – TJ-PR/ CEJUSC-Fundiário do TJ-PR, que representou não só uma inovação institucional dentro do sistema de justiça do Paraná, como também uma mudança de paradigma do léxico jurídico para a lida com os conflitos fundiários coletivos dentro do sistema de justiça.

A esse cenário regional, que começou a ser delineado em 2019, se agregaram as discussões em nível nacional sobre a questão provocadas pela pandemia do Covid-19. Essas mudanças não foram provocadas pelos casos analisados, em outras palavras, essas alterações institucionais não decorreram da capacidade de articulação e do poder dessas comunidades, mas foram fundamentais para o desenvolvimento dos casos, razão pela qual nesse tópico analisamos as transformações no sistema de justiça mais detidamente.

#### a) A ADPF/828 e o regime de transição para as possessórias

Nos últimos anos, destacadamente durante o governo de Jair Messias Bolsonaro, além do recuo das políticas públicas sociais, avançaram os ataques aos direitos humanos e os episódios violentos nos conflitos fundiários e territoriais coletivos. Nos casos analisados essa mudança no governo federal implicou em especial nos casos rurais em razão das mudanças no INCRA, cujos processos de aquisição, desapropriação ou outra forma de obtenção de terras foram paralisados por meio do Memorando-Circular nº 01/2019 SEDE/INCRA, que determinou a interrupção do prosseguimento dos processos em curso. Ainda, conforme o relatório DataLuta Brasil de 2020 do Núcleo de Estudos da Reforma Agrária – Nera, no horizonte temporal de 1979 a 2019, 2019 foi o ano em que houve menos assentamentos no Brasil, tendo sido instalados apenas dois assentamentos (Girardi; Sobreiro Filho, 2020).

Nos casos urbanos, a interferência na mudança de postura dos governos locais foi menor, mas o fortalecimento das “soluções” policiais no trato de questões sociais foi transversal aos casos urbanos e rurais, a partir da perspectiva de criminalização dos movimentos populares, o que foi amplamente veiculado nas mídias. Da reportagem do jornal Brasil de Fato, tem-se um registro, não apenas das ações práticas de criminalização, mas também da construção discursiva contrária aos movimentos sociais:

Ainda nos primeiros dias da atual gestão, em janeiro de 2019, o governo de Jair Bolsonaro já dava mostras de que levaria à prática o tom dado às questões fundiárias durante a campanha eleitoral. Com o passar dos meses, as afirmações bélicas se tornaram atos de governo. As declarações seguiram numa crescente de agressividade que, de acordo com observadores, tornaram ainda mais sensíveis as relações no campo. No período eleitoral, Bolsonaro defendeu fechar escolas do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), dar retaguarda jurídica para quem matasse ocupantes de terra e pôr fim à desapropriação de áreas de proprietários denunciados por trabalho escravo, além de ter comparado trabalhadores rurais a terroristas (Brasil de Fato, 2019, n.p.).

Nesse contexto, de um governo executivo federal autoritário e com posicionamentos abertamente contrários aos movimentos sociais, o judiciário passou a figurar como espaço para o qual os atores sociais se voltaram na busca de proteção de direitos, em uma perspectiva garantista.

Em relação aos conflitos territoriais, as discussões se fortaleceram e ganharam escala nacional especialmente a partir da pandemia do Covid-19, pela associação construída entre o direito de permanência no território com as garantias sanitárias mínimas no contexto de enfrentamento da crise sanitária. Como exemplos paradigmáticos de decisões do Supremo Tribunal Federal na perspectiva de proteção dos territórios se destacam alguns precedentes do Superior Tribunal Federal: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 635/2020, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB na qual se restringiram as operações policiais em comunidade no Rio de Janeiro durante a pandemia do Covid-19, se estabelecendo ainda, a apresentação de plano por parte do governo do Estado do Rio de Janeiro para redução da letalidade das operações; a ADPF 742/2020, proposta pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas

- CONAQ e diversos partidos<sup>58</sup>, pela qual se reconheceu a possibilidade de suspensão do cumprimento de reintegrações de posse sobre comunidades quilombolas durante a pandemia do Covid-19 a fim de resguardar a integridade e condições sanitárias para esta população; ADPF 709/2020, proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB juntamente com o PSB pela qual se reconheceu a necessidade de proteção especial e foram estabelecidas medidas de proteção às comunidades indígenas para conter o avanço da pandemia nos territórios indígenas, dentre a retirada de invasores até a suplementação orçamentária para priorização do atendimento médico desses territórios; e por fim, a ADPF 828/2021, que suspendeu os despejos coletivos durante a pandemia.

Nesse cenário, a rearticulação da Campanha Despejo Zero desempenhou um papel de relevância para as ocupações urbanas e rurais. Da publicação síntese desse período de atuação da Campanha (2020-2022), *Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero*, a campanha é assim descrita:

A Campanha foi rearticulada neste contexto da pandemia de Covid-19, em torno da defesa dos direitos dos vulneráveis que tiveram sua condição agravada pela perda de moradia ou pela ameaça de despejo. Organizada em todas as regiões do país, a Campanha atua de forma descentralizada conectando a luta dos territórios com a incidência em diversas escalas, por meio da articulação de redes, entidades, organizações e movimentos do campo e da cidade, em todo território nacional, ampliando a visibilidade dos conflitos fundiários e também potencializando os processos de resistência popular pelo direito aos territórios (Franzoni; Labá, 2022, p. 8).

A Campanha Despejo Zero se configurou em ação de escala nacional, congregando mais de 100 organizações e entidades<sup>59</sup>, visando a estabelecer estratégias e táticas de comunicação, de monitoramento, de incidência política, e de assessoria jurídica de luta contra os despejos e remoções forçadas. As outras edições da campanha foram majoritariamente voltadas aos contextos urbanos, mas sua rearticulação na pandemia se deu sob o mote “Despejo Zero - Em defesa da vida no

---

<sup>58</sup> Partido dos Trabalhadores - PT; Partido Socialismo e Liberdade - PSOL; Rede Sustentabilidade; Partido Comunista do Brasil - PCdoB; Partido Socialista Brasileiro - PSB.

<sup>59</sup> Destacando-se o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem-Teto - MTST, Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM, Central dos Movimentos Populares - CMP, União Nacional por Moradia Popular - UNMP, Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM, Movimento de Luta nos Bairros e Favelas - MLB, o Fórum Nacional de Reforma Urbana - FNRU, o BR Cidades e a Rede Nacional de Advogados Populares – RENAP.



campo e na cidade”, articulando processos de resistência territoriais urbanos e rurais. A campanha também se articula em núcleos estaduais e municipais e no Paraná, o MST e MPM que organizam as comunidades estudadas compõem o núcleo orgânico da campanha, de modo que as comunidades integraram a campanha ativamente.

Dentre as incidências político-institucionais da Campanha Despejo Zero se destaca o Projeto de Lei 827/2020 (conhecido como PL dos Despejos), que veio a ser aprovado tornando-se a Lei 14.216/2021 e a incidência junto ao Superior Tribunal Federal a partir da ADPF 828/2021.

O projeto de lei nº 827/2020 foi apresentado em abril de 2020, por autoria do deputado federal André Janones (AVANTE) e das deputadas federais Natália Bonavides e Professora Rosa Neide (ambas do PT), mas a Lei 14.216/2021 veio a ser promulgada apenas em outubro de 2021 pelo Congresso Nacional, que derrubou o veto do Presidente Jair Bolsonaro ao texto integral da lei.

Em suma, a legislação estabeleceu a suspensão/vedação de promoção de despejos nas ocupações (apenas para aquelas existentes até 31.03.2021), até 31/12/2021, sob o fundamento de se tratar de situação atípica e de aumento das ocupações no contexto de crise sanitária e econômica. Além disso, pela legislação também se reforçou a necessidade de mediação nos casos de conflitos coletivos e a diretriz das inspeções judiciais (visita do juízo) nos locais afetados.

A despeito da importância do conteúdo da legislação, em razão das dificuldades em seu trâmite, notadamente o veto presidencial, o período de aplicação da lei foi curto (entre outubro e dezembro de 2021). Mesmo assim, a legislação foi importante para visibilização da questão dos conflitos fundiário coletivos em escala nacional e, as determinações da legislação reforçaram e dialogaram diretamente com a ADPF 828/2021, em trâmite no STF.

Quanto a ADPF 828/2021, a ação foi proposta em abril de 2021, com pedido de concessão de medida cautelar contra reintegrações de posse, despejos e remoções forçadas judiciais ou administrativas, com fundamento em preceitos fundamentais relativos ao direito social à saúde, vida, moradia e dignidade da pessoa humana. Ação tramitou no STF e teve relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. O pedido cautelar foi acatado e a primeira liminar foi dada em 03/06/2021, suspendendo despejos e remoções até a data de 03/12/2021 nos casos de ocupação anteriores à pandemia (20/4/2020) e estabelecendo que nos casos de ocupações feitas após o

início da pandemia, deveria ser previamente estabelecido o encaminhamento para abrigos públicos ou a realocação para outra área, garantindo-se a moradia.

Posteriormente à primeira decisão do STF, se seguiram diferentes pedidos de tutela provisória incidental<sup>60</sup>, que provocaram o adiamento do prazo de suspensão por 03 vezes, de modo que prazo final da suspensão foi 31/10/2022.

Na decisão final da ADPF (decisão monocrática do Ministro Relator Luís Roberto Barroso), proferida em 31/10/2022, referendada pelo plenário do STF em 02/11/2022, não se prorrogou novamente o prazo das suspensões, mas se estabeleceu o que o Ministro Barroso chamou de “regime de transição” para o trato dos conflitos fundiários coletivos no judiciário. Pela decisão se estabeleceu uma série de critérios, procedimentos e em espacial, adequações na institucionalidade do judiciário para a retomada dos processos possessórios coletivos.

Conforme a decisão do Supremo Tribunal Federal, o regime transitório se dará amparado em três eixos: o primeiro estabeleceu que os “Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes” e “elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada”; o segundo determinou como diretriz “a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos” e nessas audiências deverá constar a presença dos envolvidos, bem como do Defensoria Pública, do Ministério Público, dos órgãos competentes para política fundiária; por fim, a decisão estabelece que no casos da realocação administrativas as mesmas só poderão ser feitas mediante encaminhamento da população para abrigos públicos ou outros locais que resguardem o direito à moradia (Decisão de 31/10/2022 de Relatoria do Min. Luís Roberto Barroso, ADPF nº 828/2021, p. 24-25).

A determinação de reestruturação da institucionalidade do judiciário tomou como referência direta a experiência da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná. Da decisão:

---

<sup>60</sup> A tutela provisória incidental consiste em medidas de proteção dos direitos pleiteados antes do julgamento final do processo. Diz-se incidental porque tais pedidos de proteção podem ser feitos a qualquer momento do processo, na medida em haja circunstâncias que coloquem em risco a tutela final dos direitos pleiteados.

Quanto ao tema, este Relator tomou conhecimento de um modelo bem-sucedido em funcionamento no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR. Criada em 23 de outubro de 2019, a Comissão de Conflitos Fundiários (CFF) do TJPR ([comissao.fundiarios@tjpr.jus.br](mailto:comissao.fundiarios@tjpr.jus.br)) tem buscado soluções consensuais para os conflitos fundiários urbanos e rurais, seja na fase pré-processual, seja após a propositura da ação judicial (Decisão de 31/10/2022 de Relatoria do Min. L. R. Barroso, ADPF nº 828/2021, p. 19).

A experiência da Comissão de Conflitos Fundiários do Paraná, com a qual três das quatro comunidades analisadas interagiram ao nos últimos 3 anos, foi levada ao Superior Tribunal Federal após visita da institucional do Conselho Nacional de Justiça - CNJ ao TJ-PR, para conhecer a experiência da Comissão. Essa visita ocorrida em 17/05/2022 incluiu a visita a duas comunidades urbanas de Curitiba, especificamente, as comunidades Nova Esperança e Tiradentes (Brasil de Fato, 2022). A visita técnica do Conselho Nacional de Justiça foi conduzida pelo Conselheiro Min. Vieira de Mello Filho, quem, depois da decisão da ADPF, vem sendo responsável em liderar o regime de transição dentro do CNJ, instituição à qual compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Na perspectiva de operacionalização da decisão do STF, o CNJ editou a Resolução nº 510/2023, pela qual regulamentou-se a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da “Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias”. Além da criação das comissões o CNJ estabeleceu diretrizes para a realização de visitas técnicas e protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse coletivas de populações vulneráveis. A Resolução do CNJ foi apresentada com a toada de mudança paradigmática do sistema justiça, nas palavras do Conselheiro Min. Vieira de Mello Filho:

o STF remeteu-nos a missão de promover uma verdadeira revolução na forma como os conflitos fundiários coletivos são tratados no âmbito do poder judiciário, estamos incumbidos de promover mudanças estruturais importantes que afetam de modo direto e substancial a maneira como o poder judiciário atua na sociedade. Não estamos tratando aqui de uma simples adaptação decorrente de uma alteração legislativo ou mutação constitucional, nosso desafio é uma mudança de cultura na solução desses conflitos (CNJ, 2023a).

Essas foram, em uma breve síntese, as mudanças de ordem institucional no sistema de justiça, que são necessárias à compreensão dos casos, considerando que

a capacidade das comunidades nas suas interações com institucionalidade de prevalecer no território. Nessa perspectiva e exposto o cenário nacional, há especificidades regionais candentes que foram fundamentais para o desenvolvimento dos casos analisados. Essas especificidades dizem respeito à capacidade de mobilização institucional e capilaridade política do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no Paraná e à centralidade da Comissão de Conflitos Fundiários do Paraná.

b) A Comissão de Conflitos Fundiários do TJ-PR e o encontro com os réus incertos

Conforme apontado, o Paraná foi o primeiro Estado em que houve norma estadual da justiça estabelecendo a suspensão de despejos (Decreto nº 172/2020 TJ/PR) e foi apresentado como referência pelo STF e pelo CNJ para os demais estados do país na direção da chamada “transição” no trato dos conflitos fundiários coletivos. Tal circunstância decorre do fato de um acúmulo prévio no Estado em relação aos processos de mediação nesse tipo de conflito. Trata-se da experiência da Comissão de conflitos fundiários do TJ-PR, cuja criação foi brevemente relatada, mas é necessário ainda a compreensão das circunstâncias de sua criação<sup>61</sup>.

A comissão foi instituída em 23 de outubro de 2019, portanto, antes da pandemia, para atuar na busca de solução consensual para os conflitos fundiários coletivos, inicialmente apenas nas áreas rurais. O escopo sobre as áreas rurais se deve ao fato de a comissão ter sido instituída como resposta a uma reintegração de posse feita em 2019 em um acampamento do MST localizado no Município de Alvorada do Sul, na comunidade Ester Fernandes. Esse despejo foi feito de forma violenta, deixando vários feridos e ainda teve como consequência 70 famílias acampadas nas margens de rodovia pela ausência de planejamento quanto a uma solução provisória ou definitiva para seu acolhimento depois do despejo.

---

<sup>61</sup> A narrativa que compõe esse tópico se refere na oitava de relatos pessoais do Presidente da Comissão de Conflitos Fundiários do TJ-PR, o Desembargador Fernando Antônio Prazeres em diferentes circunstâncias, mas em especial, a partir de sua exposição no Webinar “Conflitos Possessórios Coletivos: Perspectiva de Atuação no Judiciário no Regime de Transição Estabelecido na ADPF 828” promovido pelo CNJ, em 15 de dezembro de 2022 e ainda, a partir do acompanhamento das discussões sobre a criação da comissão enquanto integrante da RENAP.

Conforme o relato do Desembargador, após a reintegração de posse mencionada, o Tribunal de Justiça foi provocado, por diversas instituições para o acompanhamento mais qualificado dessas situações ante a gravidade e a violência com qual se deu a reintegração da comunidade Ester Fernandes, mas também pelo fato de o Estado estar experimentando uma intensificação nas reintegrações de posse rurais.

Esse encaminhamento deu-se após reunião feita entre a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB e o governo do Estado do Paraná, em que teria havido um compromisso do Estado em “rever ações de despejo, fortalecer a Comissão Estadual de Mediação de Conflitos Fundiários (Decreto estadual 10438/2018) e criar a Vara da Justiça para Mediações de Conflitos Agrários, prevista no artigo 126 da Constituição Federal” (MST, 2019).

Nesse ponto, ainda que não seja algo anunciado nas notícias ou nos registros documentais da Comissão, o fato de se tratar de uma proposição que partiu de uma articulação da CNBB e do próprio MST, é provável que a reivindicação apresentada ao Governo do Estado do Paraná ressoe a experiência prévia da Comissão Especial de Mediação das Questões da Terra do Governo do Paraná, existente entre 2003 e 2007, posteriormente suplantada pelo COORTERRA. Tal Comissão foi criada em um contexto parecido, conforme registro em veículos de comunicação na época:

Uma das preocupações da comissão é a pressão exercida pelo acúmulo de sentenças de reintegração de posse de terras, determinando prazos, algumas vezes excessivamente curtos, para o cumprimento de ordens judiciais, sob pena de prisão por crime de desobediência. “Precisamos de um pouco de calma e, muitas vezes, de um prazo um pouco maior para chegar a uma solução, que nem sempre é tão complicada”, afirma o major Mauro Pirolo, assessor militar da Secretaria de Segurança Pública e um dos integrantes da comissão especial. De acordo com levantamentos recentes do Incra, o Paraná tem pelo menos 11.421 famílias acampadas em 84 áreas. Nesta sexta-feira (14), a comissão se reúne com o superintendente do Incra no Paraná, Celso Lisboa de Lacerda, e com a representante da Ouvidoria Agrária Nacional, Maria de Oliveira, para tomar conhecimento de quais são as disponibilidades atuais do órgão e as previsões para assentamentos. Na segunda-feira (17), o grupo deve se encontrar com representantes da coordenação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (Tribuna do Paraná, 2003, n.p.).

Quando existente em sua primeira configuração, a comissão foi presidida então por Roque Zimmermann, conhecido como Padre Roque, padre da Igreja Católica que ingressou na política pelo Partido dos Trabalhadores, sigla pela qual foi Deputado Federal entre 2005 e 2012 e Secretário do Trabalho, Emprego e Promoção

Social do Paraná entre 2003 e 2006 no Governo Requião, período em que também assumiu o posto de mediador oficial do governo nos conflitos do campo (Instituto Humanitas Unisinos, 2019). Padre Roque era de Ponta Grossa e faleceu em 2019 e hoje é homenageado dando nome ao acampamento Padre Roque Zimmermann do MST, comunidade irmã do acampamento Maria Rosa do Contestado, também localizado em Castro/PR.

Conforme relato no caso da comunidade Lutzenberger, o contexto institucional estadual foi fundamental para evitar o despejo, pelo controle da Secretaria de Estado de Segurança Pública, durante os primeiros anos. A Comissão criada em 2003 também resultou no COORTERRA, que além do caso da comunidade Lutzenberger, foi fundamental também para o caso da comunidade Tiradentes, dez anos após sua criação, pela consolidação do entendimento institucional da necessidade de mediação e de se buscar alternativas antes da promoção de um despejo forçado.

Embora isso não possa ser demonstrado, esse contexto prévio parece ter tido importância como experiência precedente para a própria proposição do fortalecimento da mediação e da criação de uma instância especializada no judiciário. Nessa perspectiva histórica, além do precedente da Comissão Especial de Mediação das Questões da Terra, deve ser considerado o próprio histórico de relação e engajamento de setores da Igreja Católica nas lutas pela reforma agrária, bem como a própria capacidade de articulação política do MST no Estado do Paraná. A reconstituição desse histórico importa para a compreensão de um processo mais amplo e complexo que culminou na criação da atual Comissão de Soluções Fundiárias do TJ-PR, que não é simplesmente fruto de uma “boa ideia” na conjuntura de 2019, mas reflete também elementos mais amplos e históricos da correlação de forças no cenário político do Paraná.

Feito tal adendo e retomando os fatos contemporâneos a 2019, após a instituição da Comissão de Conflitos Fundiários do TJ-PR (agora Comissão de Soluções Fundiárias), foi suscitado pela presidência do TJ-PR ao Desembargador que passou a presidir a comissão que promovesse uma visita (tecnicamente, uma inspeção judicial) à área do conflito da comunidade Ester Fernandes, localizada no Município de Alvorada do Sul. Nessa visita, o desembargador relata ter ficado impressionado com a quantidade de crianças e com a dramaticidade da situação:

Tenho 33 anos de magistratura e essa, sem dúvida alguma, foi a experiência mais chocante de minha vida. Não encontrei pessoas prontas para o conflito, ao contrário, eram pessoas simples, que se aproximaram de mim para relatar tudo o que passaram durante o despejo”, lembrou o magistrado (CNJ, 2023).

O relato dessa primeira inspeção, isso é, o relato sobre a primeira vez em que o desembargador presidente da comissão pisou pela em um território de conflito após um despejo, é importante porque o impacto subjetivo desse evento foi evidente. E por mais que os julgamentos no sistema de justiça sejam referenciados em disposições normativas, esses julgamentos são informados também pela experiência dos julgadores. Tudo muda depois de se encarar pessoas que foram despejadas de seus territórios, porque os fatos do processo não são efetivamente compreendidos até que eles sejam, em alguma medida, vivenciados.

Esse relato, do qual se colaciona trecho registrado em uma notícia, foi feito por diversas vezes pela presidência da comissão e foi algumas vezes presenciado pela autora em episódios de acompanhamento de atividades da Comissão de Conflitos Fundiários<sup>62</sup>. Nos relatos do desembargador a respeito dessa primeira inspeção na qual ele foi ao encontro das famílias despejadas, ele fez referência por diversas vezes ao encontro com Cibele, uma criança sem-terra, que sofreu o despejo da comunidade Ester Fernandes e dentre as reclamações apresentadas ao desembargador, estava a reivindicação de ter de volta sua camisa do Brasil (o despejo foi feito poucos meses antes da Copa do Mundo). O desembargador narra ter saído da área sem saber o que dizer às pessoas que haviam sido despejadas.

Esse relato não é feito com vistas a pessoalizar a figura do Desembargador que presidia<sup>63</sup> a Comissão. As transformações institucionais narradas foram fruto de processos em múltiplas escalas e que ocorreram a partir das incidências de múltiplos atores, portanto, não se trata apenas de uma transformação de uma guinada institucional que partiu dessa experiência pessoal. Ainda assim, a narrativa é importante para destacar o peso e o caráter disruptivo da interação direta entre o

---

<sup>62</sup> A autora participou no total de 10 visitas técnicas/inspeções da Comissão de Conflitos Fundiários do TJ-PR, sendo a maioria dela (7) durante um giro de visitas no norte do Estado do Paraná, no qual foram visitas as comunidades Maila Sabrina em Ortigueira, Zilda Arns e Manuel Jacinto em Florestópolis, Herdeiros da Luta de Porecatu em Porecatu, Fidel Castro em Centenário do Sul, Padre Josimo em Cruzeiro do Sul e o assentamento Santa Maria, em Paranacity. Além dessas visitas, foram acompanhadas visitas em três comunidades urbanas, sendo elas a Nova Esperança e a Tiradentes, e a comunidade Nova Primavera, também organizada pelo MPM na CIC.

<sup>63</sup> Presidia e ainda preside enquanto se escreve este texto.

movimento popular e o judiciário, dada o completo desconhecimento da realidade dos conflitos fundiários e distância social dos agentes do judiciário. As inspeções judiciais têm um grande potencial de impacto, por dar rosto e nome aos “réus incertos e desconhecidos”.

Feitas tais considerações e agora retornando à linha do tempo da Comissão, após a primeira inspeção, foi definido como escopo da comissão mediar os casos de conflitos fundiários, mas também compreender melhor tais conflitos e as próprias dinâmicas das ocupações. Para tanto, houve uma primeira definição segundo a qual as áreas dos conflitos fundiários coletivos deveriam ser visitadas antes da realização das reintegrações. Isso porque a partir das visitas, a Comissão construiu a percepção que encerrada a lide na reintegração, se chegava a mais conflitos depois da desocupação. Ou seja, a desocupação forçada agrava o conflito em vez de encerrá-lo.

Outra conclusão relatada pela Comissão, é o fato de que, como na maioria dos casos de conflitos possessórios a comunidade não é devidamente qualificada e muitas vezes não conta com representação formalizada nos processos, seria necessário travar um diálogo direto junto aos movimentos sociais para conseguir de fato ir até essas áreas. No primeiro momento de instituição da comissão, esta buscou a interlocução com o MST e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG. O Presidente da Comissão, Desembargador Fernando Prazeres narra que de início houve desconfiança recíproca entre o Tribunal e os movimentos sociais. De fato, no interior da Rede Nacional de Advogados Populares – RENAP, se discutia o risco de que a Comissão fosse instituída como uma instância de legitimação dos despejos coletivos, como forma de fazer uma mediação aparente ou formal e desse modo dar feição de legalidade às ações violentas. Essa relação passou a melhorar depois das visitas.

Ainda na dinâmica inicial da comissão, se vislumbrava que ela iria se cingir a fazer as visitas nos locais e produzir relatórios técnicos com soluções aos juízes da causa para a busca de uma solução mediada. Entretanto, a partir da pressão dos movimentos sociais, passou a ser reivindicado que a Comissão não apenas visitasse as áreas, mas também promovesse a interlocução com os diversos atores envolvidos e presidisse as audiências de mediação.

Nesse caminho a possibilidade atuação da Comissão foi ampliada para antes, durante e mesmo após as sentenças dos processos, e durante a pandemia, a



Comissão passou a ter atribuição para atuação nos conflitos fundiários urbanos. Desde sua criação, a Comissão já interveio em cerca de 50 casos e promoveu mais de 40 visitas técnicas nas áreas em litígio. Após sua formação, também foi criada dentro do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, um setor específico para conflitos fundiários, o CEJUSC-Fundiário<sup>64</sup>, pelo qual se fortaleceu ainda mais a estrutura especializada do Tribunal de Justiça:

A Comissão de Conflitos Fundiários, criada em 2019 e atualmente composta por três desembargadores e três juízes de direito, tem por objetivos evitar o uso de força pública no cumprimento de mandados de reintegração/desocupação e minimizar os efeitos deletérios das desocupações, mormente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida. Tem atuado na busca de solução para esses conflitos por meio de técnicas de mediação com as partes envolvidas, destacando-se dentre as suas atividades as visitas técnicas às ocupações e a intensa interlocução com as partes, órgãos de Estado e os movimentos sociais. Sua intervenção antecede a atuação do CEJUSC Fundiário, cuja finalidade é a realização de audiências de mediação ou conciliação em ações que envolvem conflitos fundiários em que litigam grupos de pessoas hipossuficientes, com ou sem liderança organizada, cuja ocupação de área urbana ou rural é causadora de relevante impacto ambiental, urbanístico, social e econômico (Comissão de Conflitos Fundiários TJ-PR, 2022, p. 5).

Após três anos de acúmulo de experiência foi lançada pela Comissão de Conflitos Fundiários a Nota Técnica nº 01/2022, que sintetiza as compreensões da Comissão e indica diretrizes para o tratamento adequado dos conflitos de natureza coletiva pelo judiciário.

Como apontado, essa Nota Técnica decorreu do acúmulo de 3 anos de atuação e mais importantes ainda, decorreu do acúmulo de cerca de 50 visitas técnicas em comunidades, muitas das quais organizadas por movimentos sociais. Indubitavelmente as compreensões externadas pela nota decorre de uma aproximação dos movimentos sociais e do desvelamento de preconceitos em relação a estes. A partir das inspeções, foi permitido às comunidades mostrar sua realidade e assim, informar o conflito judicializado com elementos outros que não exclusivamente aqueles pré-determinados na legislação sobre a proteção possessória. Nesse sentido,

---

<sup>64</sup> O CEJUSC Fundiário tornou-se a instância para tratar de casos envolvendo reintegração de posse, mas também de casos envolvendo a regularização de loteamentos clandestinos e outras questões relacionadas à temática fundiária. As audiências são realizadas pelo CEJUSC, com a colaboração da Comissão de Conflitos Fundiários.

um dos trechos mais interessantes da nota que indicam esse processo de aproximação:

Igualmente deve ser evitado o uso de denominações de caráter pejorativo ou preconceituoso, as quais, no âmbito dos conflitos fundiários coletivos, em regra se referem aos ocupantes das áreas, na tentativa de criminalizá-los e, com isso, deslegitimar o ato de ocupação. Aqui, é importante destacar a diferença existente, para os movimentos sociais, entre as expressões invasão e ocupação: só se invade o que já é utilizado e só se ocupa o que está vazio e que, por isso, não cumpre função social (Comissão de Conflitos Fundiários TJ-PR, 2022, p. 2-3).

Juridicamente não existe essa distinção entre ocupação e invasão no ordenamento jurídico. Rigorosamente, a hipótese da ocupação de terras não é sequer prevista, vista que tudo seria traduzido, “ao pé da letra” legal, como esbulho possessório. Tal previsão em uma manifestação institucional do Tribunal de Justiça denota uma vitória de articulação e de discurso dos movimentos populares das ocupações urbanas e rurais.

Objetivamente, o conteúdo da nota técnica recomenda a análise das ações possessórias coletivas, não deve se cingir à análise sobre posse e propriedade e deve contemplar a análise da dimensão social do conflito. Para tanto, se recomenda que a área deva ser bem qualificada, contendo dados sobre o perfil social das comunidades com mapeamento de grupos vulneráveis como crianças e idosos, bem como a qualificação de seus representantes. No caso de não estar bem qualificada a área, a nota estabelece que deverá ser realizada inspeção no local, pelo magistrado que preside os autos ou pela Comissão de Conflitos Fundiários. A nota ainda reforça a necessidade de interlocução prévia com órgãos responsáveis pela política urbana ou agrária, do Estado e do Município e que, no caso de efetiva necessidade de cumprimento da reintegração de posse, se estabelece que deverá ser realizado cronograma para a desocupação voluntária e a indicação prévia de espaço para realocação das famílias pelo Município ou pelo Estado do Paraná.

A Nota Técnica é atravessa pela toada do consequencialismo judicial, indicando a necessidade se pensar nas consequências decorrentes dos despejos coletivos. Da nota técnica:

Em determinados casos e diante da consolidação da ocupação, o cumprimento da ordem judicial de reintegração de posse, muito embora contemple o interesse da parte autora, se dará mediante o sacrifício de outros direitos e às custas de graves danos às muitas famílias que há anos, por

vezes décadas, construíram suas vidas na área. Conclui-se, assim, pela completa inviabilidade da reintegração e pela prevalência do direito à moradia e da dignidade da pessoa humana. Impossibilitada a execução específica de eventual ordem de reintegração, ao magistrado cumpre lançar mão de tutela alternativa e materialmente possível, no caso as perdas e danos (art. 499, do CPC) (Comissão de Conflitos Fundiários TJ-PR, 2022, p. 06).

Todo esse contexto e mudanças institucionais tem apontado em direção a uma mudança substancial de entendimento para o judiciário no que toca aos conflitos fundiários coletivos. Isso porque, tradicionalmente, conforme exposto, os conflitos fundiários têm sido tratados no judiciário a partir das premissas dos marcos legais das ações possessórias, segundo os quais a reintegração de posse resolve o problema.

Daí a importância da decisão do STF e a Nota Técnica do Tribunal de Justiça, que deslocam a leitura desses casos e passam a compreender que os despejos agravam os conflitos e iniciam diversos problemas. A partir desses novos marcos, espera-se que se fortaleça a perspectiva segundo a qual os conflitos fundiários coletivos precisam ser julgados a partir do olhar constitucional e da lógica dos processos coletivos. Ou seja, para adequação do processamento desses conflitos no judiciário é necessária uma nova epistemologia e novo léxico jurídico a partir dos direitos fundamentais e a partir dos aportes do processo coletivo. O deslocamento se dá assim, do civilismo clássico para as discussões constitucionais e de direito público.

Essas são então as ponderações no movimento macro, nacional, regional que implicam para o desenvolvimento e compreensão dos casos analisados. Conforme apontado essas circunstâncias não decorreram de forma imediata das estratégias e da capacidade de articulação dessas quatro comunidades, mas ao mesmo tempo demonstram a importância de se tratar de áreas que foram organizadas a partir dos movimentos sociais populares e de estarem ainda articuladas com circuitos de agendas políticas mais amplas.

### 5.1.3 Processos estruturais e reconhecimento dos movimentos sociais populares

Da experiência da Comissão de Conflitos Fundiários, bem como das análises dos casos verifica-se grande importância nos processos de mediação judicial. Nos casos que passaram pela Comissão, mas também no caso da comunidade Maria Rosa do Contestado que tramitou na Justiça Federal, o próprio judiciário passou a identificar tais casos como situações complexas, que configuram os ditos *processos*

*estruturais*. A identificação dos casos como tal estabeleceu o fundamento das decisões, permitindo a condução dos processos fora do “rito” das ações possessórias.

A discussão dos processos estruturais parte do campo do direito processual. Isso é, trata-se de uma construção sobre os ritos da justiça e sobre as técnicas de condução dos processos judiciais. A ideia do processo estrutural está relacionada a conflitos complexos, que não podem ser resolvidos dentro da linearidade tradicional do processo civil, em que há duas partes (autor e réu), o momento de reivindicação, de contestação, a instrução e o julgamento em termos de procedência/improcedência. Os processos estruturais seriam aqueles em que pela complexidade das demandas e da provisão judicial, o judiciário teria de recorrer a uma inovação em seus ritos e incidir sobre a própria estruturação das políticas públicas e/ou do aparato estatal (Osna, 2020).

Em uma perspectiva mais dogmática e categórica do processo estrutural, Edilson Vitorelli indica que se trata de processos coletivos nos quais se postula, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que dá causa à violação de direito pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural. O processo estrutural seria marcado assim, pela multipolaridade, pela complexidade, pelo olhar retrospectivo e prospectivo sobre o problema e pela possibilidade de alteração da ordem do procedimento legal (Vitorelli, 2018).

Quanto às alterações de procedimento, a situação é verificada na dinâmica da Comissão de Conflitos Fundiários e no CEJUSC-Fundiário, na qual se ignora o rito tradicional de reivindicação da autoria, seguida do contraditório da defesa, passando para produção de provas, audiência de instrução e julgamento. Na instância especializada nas questões fundiárias tal linearidade é incabível e deu espaço para as audiências de mediação. Portanto, no processo estrutural, o rito se subordina à complexidade dos direitos debatidos, em uma inversão da lógica tradicional, segundo a qual o direito só se alcança por meio de um rito determinado.

Na perspectiva de Gustavo Osna, a formulação dos processos estruturais nomeia uma realidade verificada em casos paradigmáticos e sua teorização dá suporte doutrinário para que o judiciário possa decidir a partir de novas premissas. Para o autor, o processo estrutural surge do pragmatismo no judiciário, no sentido de uma “preocupação constante com as consequências e com os efeitos concretos da atividade jurisdicional” (Osna, 2020, p. 269). Na perspectiva do autor:

Em poucas palavras, consideramos que a origem da técnica foi predominantemente intuitiva, representando um caminho materialmente necessário para fazer frente à realidade. Apenas após, já observando o fenômeno em movimento, a academia parece ter procurado gradualmente descrevê-lo e operacionalizá-lo. Desse modo, partindo de uma percepção essencialmente cética e prática do direito processual, procuramos demonstrar que esse “desvio” do processo civil tradicional foi exigido pelas próprias necessidades materiais (Osna, 2020, p. 253).

Tal pragmatismo do judiciário não seria uma opção política ou princípio teórico, mas uma construção que parte da lida direta de casos para que se chegue à solução de problemas que não são compatíveis com a resposta procedente/improcedente do processo civil tradicional. Nesses casos, “nos dois lados da balança existiriam anseios legítimos, a serem adequadamente preservados. Nesse quadro, o tudo e o nada poderiam se mostrar insuficientes” (Osna, 2020, p. 259). Nesse sentido, trata-se de processos estruturais na medida que incidem na reestruturação de elementos da realidade fática, para viabilização dos direitos materiais reivindicados ou defendidos nesses casos.

No caso dos conflitos fundiários por exemplo, tratar da questão a partir da visão do processo estrutural significaria a superação do rito das possessórias para não mais tratar desses casos em termos de assegurar ou não a proteção possessória a um proprietário, mas chegar a uma solução em termos de regularização fundiária, indenização ou política de reforma agrária, visando a resguardar todos os direitos tutelados no caso. É justamente esse salto de entendimento que o “regime de transição” estabelecido pela decisão do STF no caso da ADPF 828/2021 permite construir.

Nesse ponto, falando desde e para a advocacia popular, é relevante perceber que os fundamentos articulados pelo judiciário para decidir fora dos contornos privatistas das ações possessórias nos casos estão associados ao debate processual, tanto ou mais que ao debate em torno dos direitos materiais – direito à moradia, direito à reforma agrária, direitos humanos. Essa percepção é importante como indicativo da necessidade de um esforço de formulação dentro do campo do direito processual civil desde a perspectiva da advocacia popular e da experiência com movimentos sociais populares.

Conforme já advertia Carlos Frederico Marés em 1999, “juridicamente é quase inócuo criar novos e revolucionários direitos materiais se não houver formas de acesso ao judiciário para fazê-los efetivos” (Souza Filho, 1999, p. 329). Nesse sentido verifica-

se que a assessoria jurídica popular vem de uma longa tradição de formulação de teses a partir do debate de direito material - direitos humanos e direitos sociais – que é fundamental, mas que deve ter seu olhar ampliado para formulação processual. Essa reflexão é necessária especialmente considerando a oportunidade conjuntural (Jessop, 1982) aberta com a ADPF 828/2021, que abre o caminho para a associação das ações possessórias e sua releitura sob a ótica do processo civil coletivo.

Nesse ponto verifica-se na trajetória da discussão sobre o processo coletivo no Brasil a proeminência de agentes estatais ligados ao sistema de justiça, em especial o Ministério Público, a figura legítima por excelência para representação dos interesses coletivos nos termos de nossa legislação. Apesar desse lugar “por excelência” do Ministério Público e da Defensoria Pública para representação de interesses e direitos coletivos, é muito comum verificar um descompasso entre estas instituições e as estratégias e reivindicações efetivas dos movimentos sociais. Até porque muitas vezes em decorrência do próprio distanciamento que o lugar institucional exige, criam-se disparidades entre entendimentos dos órgãos e a reivindicação real dos sujeitos a que se pretende proteger. Daí a importância, a partir de uma perspectiva tático-estratégica, da apropriação da discussão dos processos estruturais pela advocacia popular, considerando seu lugar de coadunação e compromisso com os movimentos sociais, cujo lugar e papel de representação direta dentro do judiciário deve ser fortalecido.

Dos casos analisados verifica-se que a interação direta entre movimento social e judiciário por meio das inspeções judiciais e das interações nas próprias audiências teve um impacto direto sobre entendimentos dos juízos. No caso da Comissão de Conflitos Fundiários do TJ-PR, houve inclusive a percepção acertada de que o diálogo efetivo com as comunidades afetadas pelas possessórias não poderia dar-se sem a intermediação do movimento social, dada a distância do judiciário desses contextos sociais e por outro lado, a proximidade e capilaridade do movimento social. A presença do movimento social nos casos figura assim como uma solução à dita *representatividade adequada* nos processos coletivos.

A discussão da representatividade adequada tem critérios mais objetivos quando se trata de seu olhar interno ao processo, isso é, a verificação se os procuradores jurídicos da coletividade estão cumprindo prazos e se manifestando de forma adequada do ponto de vista técnico. Mas para o próprio judiciário é difícil a verificação da representatividade adequada do ponto de vista externo, isso é, do vínculo efetivo

da representação jurídica junto à comunidade ou coletividade representada (se a coletividade está ciente e de acordo com o processo e das decisões tomadas em seu nome). Nos casos analisados e considerando a própria experiência exposta pela Comissão de Conflitos Fundiários do TJ-PR, é evidente que a presença do movimento social qualifica a representação dada sua relação efetiva com a comunidade, também o fato de o movimento social operar um papel de “tradutor” do conflito judicializado para as comunidades, o que muitas vezes é difícil ou mesmo inviável para a representação jurídica institucional como o Ministério Público ou a Defensoria Pública.

Por outro lado, a presença do movimento social qualifica ainda as discussões na medida em que sua capacidade de articulação e seu pleito de reivindicação transpõe os limites das comunidades. Isso é dizer, os movimentos sociais também detêm leituras, compreensões e proposições de longo prazo quanto às políticas públicas e os desenhos institucionais administrativos relacionados às suas pautas de reivindicação – moradia, reforma agrária. Nesse sentido, sua presença também qualifica os processos de negociação na medida em que se observa que por se tratar de expedientes pouco usuais ao judiciário e ainda em construção, na maioria das vezes os agentes do judiciário ignoram elementos mais amplos relativos às dinâmicas dos outros poderes e das políticas públicas em andamento.

Assim, se há uma janela aberta de construção de entendimento de que os conflitos fundiários coletivos devem ser tratados a partir da lógica do processo estrutural, vislumbra-se a construção de um espaço ou de uma técnica para construção de políticas públicas e efetivação de direitos sociais a partir do judiciário. Esse espaço deve, portanto, ser objeto de formulação da advocacia popular e disputado pelo movimento social, notadamente aqueles ligados aos conflitos fundiários coletivos posto que, por incidirem sobre a sacralidade da propriedade privada, encontram especial resistência de reconhecimento.

## 5.2 PLANEJAMENTO CONFLITUAL: DISPUTA DO ARGUMENTO TÉCNICO E REINSTITUIÇÃO DO TERRITÓRIO

Seguindo a análise das agendas insurgentes para o poder local, um segundo aspecto que foi relevante para o resultado dos conflitos analisados foi a presença da assessoria técnica popular que trouxe aportes desde a perspectiva do planejamento territorial coletivo como ferramenta da luta pela permanência no território.

Os processos de planejamento territorial e os estudos técnicos realizados desde uma perspectiva crítica ao planejamento e ao tecnicismo dominante no Estado contribuíram tanto para fomentar a organização popular a partir da apropriação e ressignificação dos territórios e teve impactos diretos sobre o conflito judicializado, na medida em que as assessorias técnicas populares figuraram como elemento de reequilíbrio argumentativo em torno de questões técnicas, ou supostamente técnicas.

Sob o aspecto do conflito judicializado, isso é na disputa de poder no nível mais imediato entre desposseção e permanência, a assessoria técnica foi capaz de quebrar o “monopólio” da palavra final do Estado, que em geral, conta com um lugar de fé pública no judiciário para dizer não apenas o que é proibido/permitido, mas também, o que é possível/inviável. Nesse sentido, sem a presença de assessoria técnica popular multidisciplinar é muito difícil para as comunidades discutir questões recorrentes aos casos, como a viabilidade de padrões urbanísticos diferenciados e o risco ambiental. Além desse aspecto da disputa mais imediata, o planejamento territorial coletivo também constitui uma ferramenta de mobilização social e ressignificação do território, como agregador de sociabilidade nas comunidades e como forma de construção de outros paradigmas de conformação do espaço.

A discussão sobre o planejamento conflitual diz respeito, em linhas gerais, aos processos de planejamento territorial coletivo dados a partir das lutas sociais. A nomenclatura utilizada para falar desse rol de experiências é variada: planejamento alternativo, insurgente, militante, radical, conflitual. Como traço comum desse campo consta a alteração do agente central do planejamento, do estado para a comunidade, indicando um planejamento de baixo para cima ou descentralizado (Faria; Pontes, 2016).

Neste trabalho lançamos mão da proposição de pensar esses processos como planejamento conflitual, ou planejamento em situação de conflito, conforme proposto por Carlos Vainer, segundo o qual tais processos consistem em práticas e metodologias para o planejamento territorial associados às lutas comunitárias. No planejamento conflitual “*o contexto e a natureza do conflito se relacionam diretamente com a forma como o planejamento se realiza e os produtos esperados*” (Tanaka; Oliveira; Coli, 2019, p.4).

Desse modo, os métodos e os resultados esperados do planejamento são pensados como instrumentos de mobilização e articulação das comunidades, a partir das conjunturas políticas e do contexto de conflito. Isso é dizer que o planejamento



conflitual não se cinge a uma metodologia ou produto específico, mas tem como característica ser informado pelas necessidades ensejadas no bojo da luta social.

O Planejamento Conflitual concebe e aciona a conflituosidade urbana como fundamento, informação e dinâmica sobre a qual, e a partir da qual, se constroem políticas, planos e projetos. E, também, talvez sobretudo, sobre a qual, e a partir da qual, se constrói um novo sujeito planejador – um coletivo social, capaz de uma agência política na cidade (Oliveira; Sánchez; Vainer, 2020, p. 36).

Partindo da conflituosidade como dinâmica estruturante da sociedade, pelo planejamento conflitual opera-se a recusa do planejamento como atividade ou instrumento meramente técnico e tem-se o planejamento como atividade política, inserida em relações de poder (Faria, Pontes, 2016). Os processos de planejamento conflitual também podem ser lidos como ferramenta de ação política, como articulação das comunidades junto a outros atores com capital de conhecimento técnico e que tem compromisso com as agendas e reivindicações dessas comunidades. Na perspectiva da professora Faranak Mirafitab, o planejamento conflitual, ou insurgente, fortalece os espaços inventados de participação política:

O planejamento insurgente avança essa tradição ao abrir a teorização do planejamento a outras formas de ação, para incluir não apenas formas selecionadas de ação dos cidadãos e de suas organizações sancionadas pelos grupos dominantes, as quais designo de espaços de ação convidados; mas também as insurreições e insurgências que o Estado e as corporações sistematicamente buscam colocar no ostracismo e criminalizar – que designo de espaços de ação inventados (Mirafitab, 2016, p. 368).

Conforme Mirafitab, o planejamento conflitual, ou insurgente, deve ser compreendido a partir de duas rupturas: a) a ruptura ontológica na compreensão das práticas de planejamento, que devem ir além daquelas sancionadas pelo Estado e pelos poderes corporativos; e b) a ruptura com o colonialismo, pela qual devemos descolonizar a imaginação e as possibilidades para o futuro (Mirafitab, 2016, p. 264).

Dessas definições, em todo os casos analisados verificou-se experiências de planejamento conflitual, notadamente pela atuação do Coletivo Extensionista PLANTEAR. Ainda que nas comunidades analisadas não tenha se configurado necessariamente a construção de um plano popular ou comunitário, como no caso das comunidades Tiradentes e Nova Esperança, foram realizados estudos informados pelos conhecimentos e demandas das comunidades, a partir das demandas impostas

pelo conflito, de modo que tais experiências se inserem dentro do plexo do planejamento conflitual.

### 5.2.1 Autoridade técnica nos conflitos judicializados

Pensando o planejamento conflitual desde a ótica do conflito judicializado, a presença de assessorias técnicas populares (no caso, a extensão universitária) teve um papel de redistribuição do saber técnico no litígio e da força argumentativa das comunidades pela construção de narrativas respaldadas tecnicamente. Dentre os debates técnicos nos casos, houve três eixos de discussão basilares: as regras de uso e ocupação do solo nos casos urbanos, os parâmetros de viabilidade econômica para os casos rurais e a discussão em torno do meio ambiente como transversal a todos os casos.

Nos casos urbanos, as comunidades Tiradentes e Noiva Esperança enfrentaram oposições à sua existência, dentre outras razões, pelo descumprimento das regras de uso e ocupação do solo. No caso da comunidade Tiradentes, um dos argumentos técnicos mobilizados foi o da inadequação de destinação da área para habitação de interesse social por se tratar de uma região de uso predominantemente industrial. De fato, o bairro CIC, Cidade Industrial de Curitiba, foi conformado na década de 1970 com fito de congregar a produção industrial da Cidade em região que era ocupada majoritariamente por chácaras e sítios, relativamente distante dos núcleos habitacionais adensados. As normas de uso e ocupação do solo ainda refletem esse plano, mas ignoram a realidade fática do bairro, que se conformou como o mais populoso de Curitiba e com um território ocupado de forma majoritariamente irregular. Isso é, a despeito de ainda se tratar do distrito industrial da cidade pelo zoneamento, na prática trata-se de um bairro cujo uso majoritário é de habitação popular (Auler, 2017). Essa diferença, por si, revela o autoritarismo da rigidez das formas e normas de uso e ocupação do solo, cujo parâmetro técnico de definição consiste, em verdade, em um idealismo.

Da perspectiva ambiental, no caso da comunidade Tiradentes figurou o embate em torno do risco pela proximidade da comunidade ao Aterro Sanitário. Conforme os argumentos jurídicos utilizados pelo Essencis e pela Massa Falida, os moradores seriam culpados de se exporem ao risco, mesmo que o agente gerador do risco não fosse outro que não o próprio aterro. Nesse ponto, a disputa em torno da

narrativa ambiental também foi reforçada em prol dos moradores a partir do estudo pelo qual se consignou a inadequação do Aterro não apenas em relação à comunidade Tiradentes, mas a todo seu entorno densamente habitado.

A discussão em torno das normas de uso e ocupação do solo também foram colocadas no caso da comunidade Nova Esperança, situada dentro da Unidade Territorial de Planejamento de Campo Magro, cujas regras de uso e ocupação do solo são de competência do Estado. Conforme tais regras a área poderiam ser ocupada apenas por chácaras, com lotes mínimos de 5.000 m<sup>2</sup>. Essa restrição de densidade foi justificada pelas fragilidades ambientais da área e esses argumentos encontraram grande guarida no primeiro grau do judiciário, que partiu da premissa de impossibilidade de permanência para o julgamento da reintegração de posse.

Nesse caso, o estudo técnico realizado parece ter sido imprescindível para a permanência da comunidade, na medida em que o Tribunal passou a admitir e discutir as alternativas de permanência/regularização apenas a partir do momento em que se afirmou, tecnicamente, a possibilidade de compatibilização da comunidade com a proteção ambiental. Nesse ponto é preciso considerar, a permeabilidade do sistema jurídico a outros saberes e mais que isso, a imprescindibilidade de outros aportes interdisciplinares, dada a falta de parâmetros de análise a partir dos conhecimentos jurídicos.

Nos dois casos urbanos, ante a ponderação entre o direito à moradia das famílias e a associação feita pelo Estado de que o despejo era necessário para a proteção do meio ambiente, os juízos ficariam em situação de difícil resolução ante a importância dos direitos tutelados (moradia, meio ambiente). Nesse sentido, em ambos os casos o fato de os estudos terem indicado a possibilidade de regularização com a compatibilização com o meio ambiente colocaram o julgamento em outro patamar, uma vez que os juízos não precisaram decidir pelo direito à moradia *em detrimento* do meio ambiente.

No caso da comunidade Lutzenberger, a discussão em torno do meio ambiente também constitui um dos núcleos de disputa, não apenas no sentido da possibilidade de permanência das famílias e da exploração de atividade agrícola dentro da APA, mas também na legitimação da própria ocupação, pela vinculação da inadequação do uso anterior (criação de bubalinos) como elemento do descumprimento da função social da propriedade.

No caso dessa comunidade, se evidencia nos agentes do sistema de justiça uma perspectiva preservacionista, pela qual busca-se excluir o elemento humano como condição da preservação ambiental. Essa perspectiva foi contraposta no caso pelo debate socioambiental pela defesa jurídica, que foi capaz de construir uma narrativa diferenciando proteção e preservação ambiental, o que também foi reforçado pelo estudo técnico, que demonstrou os impactos positivos de recuperação ambiental na área. No recorte ambiental, mesmo na comunidade Maria Rosa do Contestado, em que o meio ambiente não foi um embate, a forma de produção agroecológica foi mobilizada como um valor para a permanência da comunidade. Em todos os casos percebe-se a centralidade da disputa do argumento ambiental e a possibilidade de sua manipulação pelo caráter supostamente isento da técnica.

Outro aspecto relevante de disputa nos casos rurais, foi em torno dos padrões de assentamento do INCRA, ainda muito engessados a partir de parâmetros pré-estabelecidos de tamanho de lotes e cálculos de produtividade a partir de modelos rígidos. Tanto no caso da comunidade Maria Rosa do Contestado quanto na comunidade Lutzenberger, houve um papel da assessoria técnica popular no sentido de respaldar a possibilidade de assentamento sobre outras premissas e formas organizacionais.

A presença das assessorias se configurou assim como um elemento associado à disputa de poder no conflito e conferiu um reequilíbrio de forças do ponto de vista da argumentação técnica. Pode-se dizer nesse sentido, que a presença das assessorias democratiza e viabiliza o próprio acesso à justiça, na medida em que a possibilidade de contraposição ao argumento técnico estatal não seria viável sem sua presença.

Além desses aspectos, as assessorias e o planejamento territorial coletivo tiveram um papel também de trazer a realidade para o processo. Na maioria esmagadora das vezes, trata-se de uma realidade absolutamente distante dos operadores do direito e a composição da narrativa sobre essas comunidades é fundamental. Além dos aspectos de qualificação do contexto social e de quantificação das pessoas, importa nomear as comunidades como tal e conhecer esses territórios em sua conformação atual e em seu histórico de uso e propostas organizacionais. Compor a cena para compreensão do juízo e dimensionamento do conflito passa, literalmente, por colocar essas comunidades no mapa. Esse dimensionamento social

e territorial contribui para o consequencialismo do judiciário, que pode avaliar em perspectiva mais abrangente os efeitos de suas decisões.

Em todos os casos, urbanos e rurais, a aproximação ou realização de processos de planejamento territorial comunitários ou a simples colaboração a partir dos estudos técnicos realizados sobre as áreas contribuíram tanto do ponto de vista da elaboração das teses jurídicas, mas também na apropriação de direitos e na construção de narrativas sobre a própria viabilidade e/ou regularidade por parte das comunidades. Processos similares são verificados de forma transversal nas experiências de planejamento conflitual:

No processo de organização coletiva para a defesa da moradia, populações subalternas elaboram um discurso que confere unidade e legitimidade à sua ação, uma narrativa que conforma uma história compartilhada e um discurso de direitos, e leva à composição de alianças (em torno desse discurso) para se contrapor a um projeto que se apresenta sob o argumento de “interesse público”, sustentado por um discurso técnico (Tanaka; Oliveira; Coli, 2019, p. 05).

Assim, as experiências do planejamento territorial coletivo e a presença das assessorias técnicas populares conferem legitimidade às comunidades, contribuem para a estruturação de narrativas sobre si e promovem a reapropriação do espaço. Nesse ponto justamente reside a imprescindibilidade de assessorias técnicas populares, como forma de produção de contrapontos às visões unidimensionais propagadas, em especial, pelo Estado, como fator que contribui para as experiências de poder local.

### 5.2.2 Reconhecimento e deformação: da regularização fundiária à superação do paradigma do lote

A segunda dimensão de importância da presença das assessorias técnicas diz respeito ao reconhecimento de formas de organização comunitárias e espaciais fora dos padrões adimensionais e privatistas estabelecidos pelas normas de uso e ocupação do solo ou pelos modelos de assentamento tradicionais propostos pelo INCRA.

Conforme abordado ao longo do trabalho, as ocupações de terras carregam uma força instituinte, na medida em que se configuram como processos de apropriação territorial não regulados. A ocupação insere sujeitos em uma relação de

disputa de poder, sujeitos não autorizados a estar nesses espaços e nem a reordená-los. A ocupação é, assim, um ato instituinte de uma pretensão de legitimidade. O fato de existirem incontáveis comunidades construídas dessa forma indicam que no tensionamento entre factibilidade e direito, este último cede à teimosia dos fatos, a partir de dinâmicas de reconhecimento. A estratégia da ocupação de terras resultou em inúmeras comunidades urbanas e rurais, garantindo direitos e provocando políticas públicas.

Dentro da dinâmica de reconhecimento, a permanência das comunidades nesses territórios configura-se como experiência de poder em si, mas tal experiência é ainda mais potente na medida em que a reinstituição do território sob outras premissas é reconhecida. O reconhecimento do território “fora da ordem”, com características coletivas, agroecológicas e com a presença de elementos de sociabilidade dados pela organização do movimento social, representam um salto de escala na disputa do poder. Além da disputa do território em si, disputa-se outras formas de organização social possíveis. Nesse ponto, a presença das assessorias técnicas foi fundamental para legitimar essas outras formas organizacionais possíveis.

No artigo escrito por Falcade-Pereira, Montenegro Gómez, Andreoli e Alcântara (2021), todos integrantes do Coletivo extensionista PLANTEAR, os autores exploram a experiência do planejamento territorial coletivo como tecnologia social para fortalecimento de novas experiências e aprendizados que partem da vivência comunitária no território, incluindo dimensões como a ecologia, o cuidado e reflexões de gênero como elementos balizadores para o planejamento territorial.

O planejamento institucionalizado via INCRA, dentro de uma política de assentamentos que respondia com conta-gotas às demandas dos movimentos sociais, reproduziu grandemente o modelo do quadrado “burro”, sem nenhuma consideração para as relações sociais existentes ou futuras. Esse planejamento e a aplicação mecânica de outras opções como a agrovila ou os núcleos de moradia normalmente ficavam totalmente fora do controle dos assentados ou com uma participação dificultada pelo tipo de linguagem especialista, a participação apressada e sem informação ou simplesmente o descaso. De toda forma, o planejamento institucionalizado não tem permitido que as assentadas e assentados possam se apropriar da ferramenta planejamento de uma forma mais criativa e autônoma, mantendo-os distanciados da produção e do seu próprio território (Falcade-Pereira; Montenegro Gómez; Andreoli; Alcântara, 2021).

O planejamento conflitual se opõe assim ao paradigma do lote no planejamento territorial, identificado no artigo em comentado como o modelo do quadrado “burro” e afirma as comunidades como comunidades políticas,

reconhecendo seus processos próprios como práticas de planejamento (Mirafitab, 2016).

O paradigma privatista do lote decorre da própria centralidade da propriedade privada. Nesse ponto, a análise dos casos indica faltas na institucionalidade jurídica na tradução de práticas de apropriação e uso da terra que operam fora da lógica individualista e da acumulação capitalista. A lógica da propriedade individual no direito implica em dificuldades do próprio judiciário de compreensão da dimensão territorial dos conflitos. A lógica interna do direito centrado sobre indivíduo, propriedade e contrato, condiciona os processos judiciais a terem como unidade de análise um imóvel/propriedade individual (uma porção de terra delimitada formalmente por meio de um título em registro público), porém, os limites territoriais dos imóveis, muitas vezes não coincidem com os limites das comunidades.

Do ponto de vista dos conflitos fundiários, não há tradução própria da ideia de território, uma vez que a forma predominante é a do imóvel. Esse contexto implica em dificuldades de reconhecimento das práticas de gestão do território pelas formas compulsórias dos lotes e dos padrões urbanísticos. Na prática, nas situações analisadas, não há forma de reconhecimento de uma gestão comum do território sem o enquadramento em um regime de propriedade específico. Nesse ponto se insere como ponto nodal, o debate em torno da regularização fundiária.

Nos conflitos fundiários, quando abordamos as dinâmicas de reconhecimento das ocupações, temos nos deparado cada vez mais com a proposição da regularização fundiária. Do ponto de vista jurídico, as proposições em torno da regularização foram especialmente voltadas para o ambiente urbano, mas desde a emergência da Lei 13.465/2017 (Lei da Reurb), o debate em torno da regularização tem se transposto também para os ambientes rurais, tensionando, inclusive a política pública da reforma agrária.

Contextualizando a discussão em torno da regularização, esta surge como política pública urbana que busca responder ao problema candentes das cidades brasileiras da informalidade da ocupação do solo. Esse traço de nossa urbanização foi motivado pela histórica disparidade de renda que fez com que parte da população fosse alijada do mercado imobiliário legal, recorrendo à posse. Com o decorrer do tempo e o avanço do processo de urbanização, a informalidade passou a ser uma questão inadiável e para a qual era preciso dar soluções jurídicas. A ideia de regularização fundiária parte da premissa de reconhecimento das situações

consolidadas no tempo e sua incorporação se deu de forma sistemática, apenas a partir do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Após o Estatuto da Cidade tivemos a emergência da Lei Federal nº 11.977, em 2009, que trouxe pela primeira vez as definições mais sistemáticas sobre o tema e introduziu o conceito de regularização fundiária plena, que envolve as “medidas urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

As disposições em torno da regularização estavam ainda sendo operacionalizadas, quando em 2017, foi instituído o novo marco sobre a questão, consistente na Lei 13.465/2017. Essa legislação trouxe disposições para regularização também em áreas rurais, sofrendo duras críticas de setores por assumir uma perspectiva de regularização fundiária mais voltada restrita à titulação, isto é, focada sobre a dimensão dominial ou patrimonial. A nova legislação em vigor, pela linha do foco na titulação veio com uma perspectiva mais mercadológica, no sentido de inserir imóveis do circuito informal no mercado de formal de terras. Além do tom mercadológico, a Lei da Reurb teve grande adesão por ter simplificado o procedimento de regularização, criando um procedimento administrativo com passos pré-determinados, cuja centralidade está no poder executivo e não mais no judiciário ou nos cartórios de imóveis como era até então. Desde então a agenda da regularização fundiária tem sido crescente, tanto é assim, que em todos os casos analisados, mesmo nos rurais (nos quais até então o debate girava em torno do *assentamento* com base nas premissas da reforma agrária), a regularização fundiária foi mobilizada como um caminho, tanto pelas comunidades quanto pelos juízos.

Nesse ponto, se juridicamente a forma de reconhecimento dessas comunidades é comumente transformada na agenda da regularização, cabe a pergunta de como fazer com que este processo se dê sem a deformação dos elementos potentes e contestatórios dessas comunidades. Isso porque o aparato jurídico é voltado para a estabilização da propriedade individual, conforme o paradigma do lote. Nesse aspecto, a doutrina civilista é tão fundada sobre a propriedade individual que “não consegue construir uma figura de propriedade coletiva adequada para compreender as formas seguramente já presentes e que poderiam



representar uma irrupção em relação a forma da propriedade individual” (Grossi, 2021, p. 104).

Considerando essas dificuldades e força atomizadora do direito e da institucionalização, conforme pudemos apreender com os casos analisados a presença das assessorias técnicas populares figura como elemento importante de legitimação técnica de formas organizacionais e territoriais que se contrapõem a paradigmas engessados e com premissas privatistas.

Nesse ponto, o planejamento conflitual se opõe à rigidez do direito, na medida em que toma o território e a os sujeitos coletivos que nele vivem como ponto de partida, fazendo justamente o que o jurista Paolo Grossi indica como desafio ao campo jurídico para se pensar outras formas de propriedade:

[...] não olhar para a propriedade partindo-se unicamente do alto do sujeito proprietário e dos seus poderes, mas de inverter o ponto de vista, olhando-se para ela do baixo das coisas, com uma avaliação totalmente nova da coisa, subtraída à visão redutiva de objeto amorfo digno apenas de ser espezinhado ou explorado, e redimensionada a realidade viva portadora de uma estrutura multiforme digna de ser respeitada nas suas qualidades intrínsecas e específicas (Grossi, 2021, p. 99).

Ou seja, não se parte da figura da propriedade e da perspectiva dos direitos do sujeito proprietário, mas da comunidade como sujeito político coletivo, respeitando-se suas definições organizacionais próprias. Quando se pensa em regularização, então, considerando sua força atomizadora, é preciso pensar em instrumentos e ferramentas que garantam ou ao menos não anulem o papel que o movimento social cumpre de trazer uma sociabilidade diferencial e a subjetividade coletiva.

### 5.3 CONCLUSÃO PARCIAL

Conforme exposto, partindo da análise dos casos de conflitos fundiários coletivos, pudemos identificar dois eixos de agendas que podem figurar como ferramentas nas disputas do poder local conforme proposto.

O primeiro deles diz respeito à incidência e interação dos movimentos sociais territoriais junto ao judiciário, uma arena importante da disputa de poder e de relevância crescente considerando o cenário de judicialização das políticas públicas. Nesse campo nota-se uma janela de oportunidade conjuntural a partir do regime de transição disposto pela ADPF 8282/2021 e a possibilidade de consolidação de um

caminho do trato dos conflitos fundiários coletivos fora dos marcos tradicionais das ações possessórias. Além disso, a partir da análise dos casos percebe-se a articulação e circulação da formulação dos processos estruturais dentro do próprio sistema de justiça como uma agenda de discussão e formulação a ser mais bem elaborada pela assessoria jurídica popular.

O segundo eixo diz respeito ao planejamento conflitual como ferramenta de luta e de legitimação das comunidades na disputa do argumento técnico, ou ainda, na explicitação do elemento político constante nas justificativas e restrições técnicas. O planejamento conflitual contribui tanto na esfera mais imediata de disputa para permanência no território quando se vislumbra a ameaça de despossessão, mas contribui também para o fortalecimento e articulação de outras formas de vida e de organização especial fora dos padrões privatistas convencionais, na medida em que contribui para a construção das narrativas sobre si das comunidades.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme anunciado na introdução, este trabalho teve como plano de fundo a indagação a respeito da possibilidade de ação política dentro do contexto da globalização, compreendida como o processo de mundialização do capital. Essa reflexão partiu da atuação em torno das políticas públicas urbanas e junto a movimentos sociais com reivindicações do plexo do direito à cidade, atuação na qual nos deparamos recorrentemente com as narrativas unidimensionais que afirmam que não há outros caminhos possíveis. Não é possível ter outra tarifa de transporte, não é possível produzir habitação que não seja subjugada às demandas da construção civil, não é possível coadunar presença de pessoas com a proteção ambiental, não é possível recuperar ambientalmente os rios urbanos, não é possível evitar a especulação imobiliária. As cidades que aí estão seriam assim, *inevitáveis*.

Mesmo entre setores sociais e atores críticos à produção capitalista do espaço, nos deparamos frequentemente com tal discurso ou comportamento, que cede à fantasmagoria das leis do mercado como se não houvesse alternativas à nossa forma de organização social. Ante tal cenário, buscávamos compreender quais seriam as condições, ferramentas e possibilidades para a produção e construção de outras cidades. Partindo do campo da reforma urbana, tal reflexão nos levou inevitavelmente para a discussão das escalas da ação política e para a ideia do poder local, como uma frente possível de resistência e agência contra as forças da financeirização e sua suposta inevitabilidade.

As discussões em torno do poder local por sua vez, são focalizadas sobre os ambientes urbanos ou mesmo sobre os municípios, com centralidade sobre a própria atuação estatal na escala local. Nesse ponto vimos também que parte da discussão em torno do poder local tem como presunção um localismo acrítico e veiculam, frequentemente, o idealismo do “bom poder”, como se a escala local tivesse características ontologicamente melhores que a escala nacional ou global. Nesse aspecto, compreendemos que as escalas também são constructos sociais e que as dinâmicas de produção e reprodução social dominantes podem ser verificadas em qualquer escala. Essa interação escalar é especialmente exposta quando pensamos nas dinâmicas de especulação fundiária e mais recentemente com a generalização dos fundos imobiliários, de modo que mesmo a concretude do território pode articular-

se nas dinâmicas da financeirização. Assim, não há uma escala ontologicamente melhor ou, ainda, que tenha, por princípio, um caráter contra-hegemônico.

Na crítica às concepções do poder local de caráter essencialista encontramos uma resposta de leitura pela concepção relacional do poder, que propõe que as análises em torno do poder devem dar-se a partir dos processos de luta social. À crítica do poder local idealizado somaram-se as dúvidas sobre as limitações de se pensar o poder local a partir das cidades. Essas dúvidas foram motivadas, além das razões teóricas, pelas vivências que se deram em especial pela aproximação da atuação do MST, que se intensificou a partir da pandemia de Covid-19. De um lado, o movimento mostrou grande capacidade organizacional em um período de retrocesso de políticas sociais desde o impeachment da Presidente Dilma Rousseff e mesmo no cenário de terra arrasada instalado com a ascensão do bolsonarismo ao governo. Essa capacidade diz respeito a aspectos de organização e mobilização interna da imensa base social do movimento e à produção e disputa de narrativas no cenário político mais amplo. No âmbito regional, na pandemia, o movimento ganhou especial visibilidade pelo fato de ser um alvo declarado do bolsonarismo e pelas ações de solidariedade nos centros urbanos durante a crise sanitária.

A pandemia expôs a vulnerabilidade dos centros urbanos e a necessidade de se pensar o planejamento das cidades de forma mais qualificada em sua relação com o campo e as fragilidades ambientais, considerando a crise climática, os problemas que tivemos de abastecimento e o avanço da fome nas cidades. As cidades e centros urbanos não podem ser pensados como autômatos, mas também a partir de nossa relação e pela forma como organizamos nossa agricultura. Nossa forma de organização do campo, dominada pelo agronegócio e marcada pelo conflito tem impactos que vão muito além de nossa segurança alimentar. As forças retrógradas de nossa sociedade agrupadas em torno no bolsonarismo encontram-se profundamente vinculadas ao campo, aos processos de apropriação ilegal de terras e ao agronegócio. E o modelo e a ideologia em torno do agronegócio estão associados ao padrão de produção da cidade subordinada ao mercado.

Isso é dizer que os conflitos no campo e os conflitos socioambientais devem ser tratados como espaços estratégicos tal qual o espaço urbano quando discutimos poder e democracia. As discussões sobre as cidades têm se dado, majoritariamente, alijadas das dinâmicas territoriais não-urbanas. Essa separação tem culminado, inclusive, em limitações de leitura sobre a própria realidade do urbano no Brasil,

considerando o fato de que grande parte das cidades são marcadas ainda por uma economia e sociabilidades rurais e as dinâmicas de conflitos não se situam, necessariamente, nos centros urbanos. Ante tais inquietações, o conceito que emergiu como mais adequado à reflexão e mais coerente teoricamente para dotar a adjetivação *local* de especificidade, foi o de território. O território, considerando seus múltiplos possíveis recortes, pode ser considerado conforme os objetos da ação política e do planejamento de políticas públicas e assim, pode configurar unidades mais profícuas que a própria cidade para a reflexão da ação estratégica.

A partir da concepção relacional de poder e da reflexão que situa o núcleo da democracia no dissenso, além do deslocamento da espacialidade para pensar o poder local, deslocamos o centro de nossas reflexões da estatalidade para os movimentos sociais. Desses deslocamentos passamos a pensar o poder local a partir dos conflitos e disputas no e pelo território, pelas práticas e estratégias de apropriação territorial.

Na lapidação do sentido dessa apropriação, a qualificamos pelo princípio político do comum. Isso porque os processos de apropriação territorial *por si*, poderiam enquadrar ações e situações que reforçam a lógica privatista de produção do espaço. Pensamos nesse sentido nos processos de grilagem de terras e mesmo no domínio de territórios urbanos pelo tráfico. Nesse caminho e mantendo em vista o que chamamos como o efeito esperado do poder local, isto é, o que fundamenta sua reflexão – a descentralização das decisões políticas e ampliação da democracia – lançamos mão da qualificação desses processos de apropriação pelo princípio político do comum. O comum figura como princípio contestatório da lógica privatista e concorrencial dominante nas relações sociais e da jurisdição patrimonial, nos termos da proposição de Bensaïd.

A partir de tal deslocamento propomos que os processos de ocupações de terras por movimentos sociais figuram como experiências de poder local, na medida em que operam a reinstuição e ressignificação do território. As ocupações de terras por movimentos sociais conforme elaborado, são atos disruptivos em relação à normatividade dominante e seu cerne: a propriedade privada. As ocupações inauguram uma subjetividade política coletiva da comunidade formada e reinstituem o território sobre novas premissas organizacionais.

Essas experiências apresentam a potência de uma força instituinte política e tensionam o direito e a forma hegemônica de organização espacial, fortalecendo assim o imaginário social de outras relações sociais possíveis. Por meio das

ocupações de terras pelos movimentos populares urbanos e rurais tem-se a instauração de um dissenso em torno da forma dominante de produção do espaço e podemos vislumbrar formas insurgentes de organização social que reconfiguram as relações de poder. Portanto, as ocupações têm impactos que vão muito além do suprimento das necessidades imediatas que residem no valor de uso da terra – moradia, reforma agrária. As ocupações se inserem assim em uma arena mais ampla de disputa, na medida em que essas experiências acumulam forças que incidem sobre outras escalas políticas.

A partir dessa primeira camada, ou proposição da tese, nos debruçamos na análise de comunidades formadas por processos de ocupação de terras a fim de compreender as dinâmicas de poder e estratégias de reconhecimento no campo do conflito judicializado. Pela análise dos casos apontamos a complexidade e múltiplos fatores envolvidos na disputa pelo poder e posse sobre os territórios e constatamos que a possibilidade de reconhecimento está associada com a capacidade dos movimentos sociais de mobilização de atores e instituições, de adaptar-se às diferentes conjunturas e de construir narrativas sobre si.

Como constatação final da análise de casos, abordamos a metodologia dos processos estruturais no judiciário como agenda a ser apropriada pelos movimentos populares como possível forma de fortalecimento da representação coletiva e o planejamento conflitual, como ferramenta para a organização comunitária e de formas insurgentes de produção do espaço.

A partir da análise empírica dos casos das comunidades Tiradentes, Nova Esperança, Lutezenberger e Maria Rosa do Contestado, como conflitos judicializados percebemos também que o plexo de elaborações e ferramentas que decorre de um profícuo período de elaboração normativa após a democratização no Brasil (Pós-88) – função social da propriedade, estabelecimento de direitos sociais, toda legislação que surge a partir do campo da reforma urbana – tem ainda muito pouca incidência sobre o judiciário. Portanto, toda estrutura normativa de caráter programático não tem garantido outras formas de produção das cidades e do território. Em verdade, pelos casos percebe-se um movimento contrário, em que a luta social nos territórios e a imposição pelas ocupações é que confere concretude e efetividade aos direitos sociais abstratos.

Dos casos percebe-se ainda, a centralidade da propriedade privada no dissenso instaurado, bem como a necessidade de se pensar em formas de

reconhecimento que permitam o fortalecimento da organização comunitária e de outras formas de relação com o território. Essas centralidades sugerem um deslocamento da reflexão das agendas do poder local para outros itinerários que não se cinjam aos mecanismos de participação no bojo do Estado e ao municipalismo, conforme o debate dominante do poder local.

Mesmo no campo de debate da reforma urbana, do qual me considero integrante, vê-se que seu esforço de formulação normativa e suas estratégias acabaram centrando-se sobre as possibilidades da ação de governos e, em alguma medida, frustrou-se com a inoperância de parte de seus constructos legais. Essa inoperância não se deu por uma má qualidade das propostas (criação de conselhos, criação de planos setoriais de formulação e implementação locais, função social da propriedade urbana, diversos instrumentos de gestão e uso do solo), mas pela grande centralidade dada aos governos municipais e ao planejamento estatal como centrais em suas estratégias.

Talvez o maior exemplo dessas formulações sejam os mecanismos de participação – o orçamento participativo e as estruturas dos conselhos – que foram paulatinamente reduzidos a formalidades, como espaços *permitidos* de incidência da sociedade civil. Tais mecanismos de participação certamente representaram vitórias do campo democrático e não se nega que tais espaços podem ensejar processos de lutas e disputas importantes. Entretanto, trata-se de um mecanismo que retroalimenta a estatalidade e não, necessariamente, a organização da sociedade civil. Nesse sentido, propomos a necessidade de olhar para as experiências existentes de lutas nos territórios como forma de aprendizado para a construção de novas agendas, seja na disputa da institucionalidade estatal, mas sempre com vistas ao fortalecimento dos processos organizativos de base territorial.

Não se trata aqui de assumir uma postura de prescindibilidade dos mecanismos estatais e de disputa da institucionalidade. Partindo da concepção poulantziana relacional, tem-se que a luta política não pode ser reduzida à disputa pelo Estado, mas também não é factível imaginar que a luta política e construção de outras formas de organização social possam se alijar do Estado. Conforme indica o próprio Poulantzas, trata-se de articular a transformação da institucionalidade estatal e o desenvolvimento dos processos de organização política e outras sociabilidades na base da sociedade.

Transpondo tal discussão para o concreto, percebemos que viemos de uma elaboração do poder local voltada à construção de direitos programáticos por meio de legislações e planos e à criação de mecanismo de participação na institucionalidade estatal. Esse acúmulo tem importância inquestionável, mas ao mesmo tempo, a análise dos casos sugere a necessidade de exploração de outras agendas para a consecução do poder local, voltadas a novas instâncias de mediação de outras formas de organização social.

Nesse sentido, pensar o poder local a partir dos conflitos territoriais significa olhar para trajetórias de resistência como fontes de projetos e novas agendas políticas e teóricas que já se dão na prática cotidiana dos movimentos populares. O olhar a partir dos casos neste estudo, nos indica a necessidade de ampliação de agendas e formulações que vão além dos governos municipais e da construção de leis programáticas.

Pelo caráter estrutural da propriedade privada o olhar sobre o conflito judicializado nos mostra a necessidade de deslocamento, por um lado no campo do direito, para a formulação que incide sobre o núcleo do direito privado e processual e na relação com o judiciário e por outro, a necessidade de fortalecimento de agendas que estimulem os aspectos organizacionais próprios e os aspectos disruptivos das comunidades de base territorial. Na reflexão mais concreta em torno das agendas insurgentes, chamamos atenção para o judiciário como campo de elaboração da incidência a partir dos movimentos sociais e a janela que se abre para a disputa do regime de transição indicado pelo STF, para superação da lógica das ações possessórias dominada pela jurisdição patrimonial e destacamos as práticas de planejamento conflitual como forma de fortalecimento de outras formas de produção do espaço.

O desafio da construção dessas novas agendas está em se pensar nos mecanismos de reconhecimento, no sentido de como afirmar esses processos territoriais, sem deformá-los pela imposição de formas jurídicas que partem da jurisdição patrimonialista, que tem em seu reflexo espacial o que chamamos de paradigma do lote. A superação deste paradigma impõe a necessidade de descentralização do planejamento territorial e da crença no Estado como instância de realização da democratização. Nesse sentido, a disputa do Estado e de sua institucionalidade passa pelo fortalecimento e reconhecimento das experiências de poder local, concebidas como fissuras da ordem, que carregam em sua organização



social o princípio político do comum e a potência de outros imaginários de modos de vida possíveis.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Território e poder – a política das escalas. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Editora Casa da Qualidade, 2002. p. 33-45.

ADORNO, T. **Aspectos do radicalismo de direita**. São Paulo: Editora Unesp, 2020.

ARAÚJO, A. M. C.; TAPIA, J. R. B. Estado, Classes e Estratégias: notas sobre um debate. **Crítica e Sociedade: revista de cultura política**, Uberlândia v.1, n.1, p. 6-54, jan./jun. 2011.

AULER, M. M. **Tradição, planejamento estratégico e reforma urbana no plano diretor de Curitiba**: uma análise das interseções entre direito e política na cidade. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

AULER, M. M.; OLIVEIRA, A. P. S.; SILVA, V. F. Direito ao Meio Ambiente equilibrado e luta por moradia: uma análise do caso do Aterro Sanitário da Empresa Essencis e Ocupação Tiradentes em Curitiba/PR. In: SILVA, A. F. da; HERNANDEZ, A. A. R.; FERREIRA, H. S.; SILVA, L. A. L. da. (Org.). **Natureza, povos e sociedade de risco**. 1. ed. Curitiba: CEPEDIS, 2020. v. III. p. 95-111.

AULER, M. M.; PONTES, D. R. Novo CPC e velhos problemas das ações possessórias: uma análise sobre o papel da mediação no caso da ocupação Tiradentes em Curitiba/PR. In: **Anais X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico**, 2019. p. 1815-1827.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 560-587.

AVRITZER, L. Um balanço da participação social no Brasil pós-Constituição de 1988. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2012. p. 11-20.

AVRITZER, L.; SANTOS, B. de S. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BENSAÏD, D. Os despossuídos: Karl Marx, os ladrões de madeira e o direito dos pobres. In: MARX, K. **Os despossuídos**. Tradução de Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

BRASIL. Lei nº 11.101 de 09 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária.

BRASIL. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil.

BRASIL. Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

BRASIL DE FATO. Em nota, Bispos manifestam preocupação com despejos de comunidades rurais do Paraná, 25 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://www.brasildefatopr.com.br/2019/09/25/em-nota-bispos-manifestam-preocupacao-com-despejos-de-comunidades-rurais-do-parana>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL DE FATO. Ministro do Conselho Nacional de Justiça visita comunidade Nova Esperança, em Campo Magro (PR). Matéria de Leonardo Henrique e Lia Bianchini. 18 de maio de 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefatopr.com.br/2022/05/18/ministro-do-conselho-nacional-de-justica-visita-comunidade-nova-esperanca-em-campo-magro-pr>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

CAMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. Comissão do Meio Ambiente visita aterro da Essencis. Disponível em: <[https://www.cmc.pr.gov.br/ass\\_det.php?not=29425](https://www.cmc.pr.gov.br/ass_det.php?not=29425)>. Acesso em: 30 de maio de 2019.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. 2. Ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CARVALHO, M. Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito. In: **São Paulo em Perspectiva**, Revista da Fundação SEADE, São Paulo, v.14, n.4, out. 2000.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CHESNAIS, F. (org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo, Boitempo, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Soluções Fundiárias: juiz não deve ficar limitado a interpretador de lei ao decidir conflitos. Matéria de 02 de maio de 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/solucoes-fundiarias-juiz-nao-deve-ficar-limitado-a-interpretador-de-lei-ao-decidir-conflitos/>>. Acesso em: 03 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Seminário Soluções Fundiárias: perspectiva de atuação do Poder Judiciário no regime de transição estabelecido na ADPF 828. Pronunciamento do Ministro Vieira de Mello Filho, 2023a. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?time\\_continue=1748&v=uCFETRv8Cyc&embeds\\_referring\\_euri=https%3A%2F%2Fwww.cnj.jus.br%2F&source\\_ve\\_path=MzY4NDIsMjg2NjY&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?time_continue=1748&v=uCFETRv8Cyc&embeds_referring_euri=https%3A%2F%2Fwww.cnj.jus.br%2F&source_ve_path=MzY4NDIsMjg2NjY&feature=emb_logo)>. Acesso em: 03 jul. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias.

COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIO TJ-PR, Nota Técnica nº 01/2022. Disponível em: <<https://site.mppr.mp.br/direito/Noticia/TJPR-emite-nota-tecnica-sobre-conflitos-fundiarios>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

COUTINHO, C. N. A democracia como valor universal. In: SILVEIRA, E. **Encontros com a Civilização Brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

CUNNINGHAM, F. **Teorias da Democracia**: Uma introdução crítica. Porto Alegre: Arrmed, 2009.

DARDOT, P.; LAVAL, C. Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI. Echalar, Mariana. São Paulo: Editora Boitempo, 2017.

DEVINE-WRIGHT, P. Think Global, Act Local? The Relevance of Place Attachments and Place Identities in a Climate Changed World. **Global Environmental Change**, v. 23, n. 1, p. 61-69, 2012.

DIAS, R. P. Bob Jessop e a abordagem relacional-estratégica. **Cadernos Cemarx**, n. 6, p. 133-151, 2009.

DOWBOR, L. **Introdução ao Planejamento Municipal**. São Paulo, Editora Brasiliense, 1987.

DOWBOR, L. O que é poder local? Coleção Primeiros Passos. Editora Brasiliense. Texto revisado em 2016. Disponível em: <<https://dowbor.org/wp-content/uploads/2012/06/16-08podlocal-revisa%CC%83o-2016.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2022.

FALCADE-PEREIRA, I. B.; MONTENEGRO GÓMEZ, J.; ANDREOLI, M. C.; ALCÂNTARA, R. K. Conflitos na reforma agrária e mundos possíveis: Planejamento de um assentamento agroecológico no município de Castro (PR). In: SANSOLO, D. G.; ADDOR, F.; EID, F. (Org.). **Tecnologia social e reforma agrária popular?** 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2021. v. 1, p. 157-195.

FARIA, J. H. **Economia Política do Poder - Fundamentos**. v.1. Curitiba: Juruá, 2004.

FARIA, J. R. V. **Planos Diretores Participativos**: a razão consensual no discurso da reforma urbana. 2012. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

FARIA, J. R. V. Autogestão, economia solidária e organização coletivista de produção associada: em direção ao rigor conceitual. **Cadernos ABAPE.BRm**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 629-650, jul./set. 2017.

FARIA, J. R.; LEAL, A. P.; ATTIE, J. P.; HIRAYAMA, W. H.; DE MATOS, R. D.; DUTRA, R. S. A. Autogestão e poder: esquema de análise das relações de poder em organizações com características autogestionárias. In: V Encontro de Estudos Organizacionais da ANPAD – EnEO, 2008, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2008.

FARIA, J. R. V. ; PONTES, D. R. . Planejamento Militante: trajetória e instantâneos da experiência da Ambiens Sociedade Cooperativa. In: OLIVEIRA, F.L.; SÁNCHEZ, F.; TANAKA, G.; MONTEIRO, P. (Org.). **Planejamento e Conflitos Urbanos**: experiências de luta. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. v. 1, p. 1-20.

FEDERICI, S. **Calibã e a Bruxa**: Mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

FISCHER, T. Poder local: um tema em análise. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 105-113, out./dez. 1992.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: Introdução a uma agenda. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Editora Casa da Qualidade, 2002. p. 12-33.

FOLHA DE SÃO PAULO. "Abril vermelho" bate recorde de invasões. Matéria de Eduardo Scolese. 28 de maio de 2004. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2805200405.htm>

FRASER, N. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition and participation. In: HONNETH, A.; FRASER, N. **Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange**. London: Verso, 2000.

FRASER, N. Da distribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós socialista. IN: SOUZA, J. (org.) **Democracia hoje** (novos desafios para teoria democrática contemporânea). Brasília: UNB, 2001.

FRANZONI, J. A. (Org). Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero [recurso eletrônico] / Julia Ávila Franzoni e LABÁ - Direito, Espaço & Política (FND-UFRJ) (organizadores). – São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2022.

FUKUYAMA, F. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GIRARDI, E. P.; J. SOBREIRO FILHO (Coordenação). Relatório DATALUTA Brasil. – Presidente Prudente: NERA, 2020.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, R. Identidades territoriais: entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou: do hibridismo cultural à essencialização das identidades). In: ARAÚJO, F. G.; HAESBAERT, R. (Org.). **Identidade e Territórios**: questões e olhares contemporâneos. Rio de Janeiro: Access, 2007. p. 93-123.

HAESBAERT, R. Território e Multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**. Rio de Janeiro, ano 11, n. 17, p. 19-44, mar. 2007a.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, v. 162, n. 3859, pp. 1243-1248, 1968.

HARDT, M.; NEGRI, A. **Bem-estar comum**. Rio de Janeiro: Record, 2016.

HARVEY, D. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

JESSOP, B. **The capitalist State: Marxist theories and methods**. Oxford: M. Robertson, 1982.

JESSOP, B. **Nicos Poulantzas: marxist theory and political strategy**. London: Macmillan. 1985.

JESSOP, B. **State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place**. Cambridge: Polity, 1990.

JESSOP, B. Institutional re(turns) and the strategic-relational approach. **Environment and Planning**, v.33. 2001.

JESSOP, B. **State Power: A Strategic-Relational Approach**. Cambridge: Polity, 2008.

JESSOP, B. O Estado, o Poder: O Socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009.

IANNI, O. **A sociedade global**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. In memoriam. Roque Zimmermann, padre, ex-deputado federal, 19 de fevereiro de 2019. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/categorias/586754-em-memoria-do-padre-roque-zimmermann>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

ISAGUIRRE-TORRES, K.; MASO, T. F. As lutas por justiça socioambiental diante da emergência climática. **Revista Direito e Práx.**, Rio de Janeiro, v. 14, n.01, p. 458-485, 2023.

JORNADA DE AGROECOLOGIA, Ocupação com produção 100% agroecológica caminha para se tornar assentamento em Castro-PR, 25 de novembro de 2019. Disponível em: <<https://jornadadeagroecologia.org.br/2019/11/25/ocupacao-com-producao-100-agroecologica-caminha-para-se-tornar-assentamento-em-castro-pr/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

JORNAL COMUNICAÇÃO - UFPR, Especial luta por moradia: comunidade nova esperança dá exemplo de convivência com meio ambiente. Jornal Comunicação – UFPR. Curitiba, 13 de janeiro de 2022. Disponível em: <<https://jornalcomunicacao.ufpr.br/luta-por-moradia-comunidade-nova-esperanca-da-exemplo-de-convivencia-com-meio-ambiente-2/>>. Acesso em: 14 de abril de 2023.

JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Ação de Manutenção de Posse nº 0001081-29.2003.8.16.0043, Vara Cível de Antonina/PR, 2003.

JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Reintegração de Posse nº 0001786-90.2004.8.16.0043, da Vara Cível de Antonina/PR, 2004.

JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Ação de Reintegração de Posse nº 0010433-81.2015.8.16.0013, 17ª Vara Cível., 2015.

JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Ação Reivindicatória de Propriedade nº 0000073-22.2016.8.16.0185, 2ª Vara de Falências e Recuperação Judicial de Curitiba, 2016.

JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Processo de Agravo de Instrumento nº 0028016-79.2019.8.16.0000, Tribunal de Justiça do Paraná, 2019.

JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Ação de reintegração de posse nº 0004067-17.2020.8.16.0024, 2ª Vara da Fazenda Pública de Almirante Tamandaré, 2020.

JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Recurso de Apelação nº 0004067-17.2020.8.16.0024, 2ª Vara da Fazenda Pública de Almirante Tamandaré, 2020.

JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Ação de Obrigação de Fazer nº 0003972-84.2020.8.16.0024, 2ª Vara da Fazenda Pública de Almirante Tamandaré, 2020.

JUSTIÇA FEDERAL DO PARANÁ. Ação de Reintegração de Posse nº 5011336-66.2012.4.04.7009, 2ª Vara Federal de Ponta Grossa, 2012.

JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Ação de Reintegração de Posse nº 5009554-77.2019.4.04.7009/PR, 2ª Vara Federal de Ponta Grossa, 2019.

JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. Ação Civil Pública nº 5002848-10.2021.4.04.7009/PR, 2ª Vara Federal de Ponta Grossa, 2021.

KRENAK, A. **A vida não é útil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

LEAL, V. N. **Coronelismo, Enxada e Voto**: o Município e o Regime Representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEITE, I. A teoria em movimento: 40 anos sem Poulantzas, seu legado e atualidade. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 223, p. 221-229, jul./ago. 2020.

LIMA, R. RELENDO POULANTZAS À LUZ DE UMA CRÍTICA AO VALOR: MATERIALIDADE, CONDENSAÇÃO E A DUPLA NATUREZA DO ESTADO. **REVISTA DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA POLÍTICA**. 46, jan./abr. 2017.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MARX, K. **O Capital** – Livro I. 2. Ed. São Paulo: Boitempo, 2017a.

MARX, K. Debates sobre a lei referente ao furo de madeira. In: MARX, K. **Os despossuídos**. Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017b.

MAZMANIAN, D. A.; JUREWITZ, J.; NELSON, H. T. The Paradox of ‘Acting Globally While Thinking Locally’: Discordance in Climate Change Adaption Policy, **The Journal of Environment and Development**, v. 22, n. 2, p. 186-206, 2013.

MST. Programa Agrário do MST. VI Congresso Nacional. São Paulo, 2013. Disponível em: <<https://mstbrasilien.de/wp-content/uploads/2014/02/Cartilha-Programa-agr%C3%A1rio-do-MST-FINAL.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MST. Jornada Nacional de ocupações exige cumprimento do Plano Nacional de Reforma Agrária 29 de abril de 2004. Disponível em: <<https://mst.org.br/2004/04/29/jornada-nacional-de-ocupacoes-exige-cumprimento-do-plano-nacional-de-reforma-agraria-3/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MST. “MST repudia despejo de 50 famílias em Roncador no Paraná”, 13 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://mst.org.br/2019/09/13/mst-repudia-despejo-de-50-familias-em-roncador-no-parana/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MST. Comunidade Maria Rosa do Contestado comemora 6 anos, 2021a. Disponível em: <<https://mst.org.br/2021/08/31/comunidade-maria-rosa-do-contestado-comemora-6-anos/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MST. Mais de 100 famílias do PR são beneficiadas por sementes crioulas, 10 de fevereiro de 2021b. Disponível em: <<https://mst.org.br/2021/02/10/mais-de-100-familias-do-pr-sao-beneficiadas-por-sementes-crioulas/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MST. Comunidade do MST premiada por recuperar a Mata Atlântica conquista assentamento. 24 de novembro de 2022. Disponível em: <<https://mst.org.br/2022/11/24/comunidade-do-mst-premiada-por-recuperar-a-mata-atlantica-conquista-assentamento/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MIRAFITAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v.18, n.3, p. 363-377, set./dez., 2016

NOVAES, B. Agrofloresta é mais. VideoSaúde Distribuidora (Icict/Fiocruz), 2018. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=HN\\_E0kJj\\_eo](https://www.youtube.com/watch?v=HN_E0kJj_eo)>. Acesso em: 15 jun. 2023.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao Enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: Instituto Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

OLIVEIRA, F. L.; SÁNCHEZ, F.; VAINER, C. PLANEJAMENTO CONFLITUAL NA CIDADE OLÍMPICA. A EXPERIÊNCIA DA VILA AUTÓDROMO, RIO DE JANEIRO. Crítica Urbana – **Revista de Estudos Urbanos y Territoriales**, Año III, n. 14, p. 34-39, set 2020.

OSNA, G. Acertando problemas complexos: o “praticalismo” e os “processos estruturais”. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 251-278, maio/ago, 2020.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge University Press, 2015.



PARANÁ. Decreto nº 494 de 13 de fevereiro de 2003. Institui a Comissão Especial de Mediação das Questões da Terra do Governo do Paraná.

PARANÁ. Decreto nº 19 de 25 de janeiro de 2007. Institui a Coordenadoria Especial da Força Verde - COORVERDE e a Coordenadoria Especial de Mediação dos Conflitos da Terra - COORTERRA.

PLANTEAR. Estudo Técnico nº 02-2020 - Sobre o uso e ocupação do solo na área Fazenda Capão do Cipó (Castro/PR). Elaboração: CEPPUR – setor de tecnologia; EMAU-CARACOL – setor de tecnologia; ENCONTTRA-Sector de ciências da terra; MAJUP-Sector de Ciências Jurídicas UFPR, 2020.

PLANTEAR. Estudo Técnico nº 02/2021, “Estudo Técnico da Situação Territorial de Uso e Ocupação da Área Nova Esperança, Município de Campo Magro: Meio Ambiente, Urbanização e Moradia” (o estudo consta integralmente no processo de Apelação nº 0004067-17.2020.8.16.0024, entre as páginas 304-496), 2021.

PLANTEAR. Estudo Técnico nº 01-2022 - Análise da viabilidade e da pertinência de destinação da Fazenda Capão do Cipó (Comunidade Maria Rosa do Contestado), Castro/PR, para assentamento de reforma agrária: aspectos jurídicos, socioeconômicos e ambientais, 2022a.

PLANTEAR. Estudo Técnico nº 03-2022 “Viabilidade de Regularização Fundiária da Comunidade Tiradentes na Cidade Industrial De Curitiba (CIC): aspectos urbanísticos, jurídicos e ambientais”, 2022b.

POULANTZAS, N. **O Estado o Poder o Socialismo**. 1. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.

RISLEY, M. Rhodes College: **Think Globally, Act Locally**: Community-Engaged Comparative Politics. OS: Political Science & Politics, 2019.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RANCIÈRE, J. O Dissenso. In: NOVAES, A. **A Crise da Razão**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RANCIÈRE, J. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

REPÓRTER BRASIL. Os números da reforma agrária do governo Lula, 27 de fevereiro de 2007. Disponível em: < <https://reporterbrasil.org.br/2007/02/os-numeros-da-reforma-agraria-do-governo-lula/>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

RIBEIRO, A. C. T. Territórios da sociedade: por uma cartografia da ação. In: SILVA, C. A. (org.). **Território e Ação Social**: sentidos da apropriação urbana. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 19-34.

RIBEIRO, D. C. T.; RIBEIRO, A., L. OS CASOS DAS COMUNIDADES ESPERANCA E NOVA ESPERANCA. Em: **Panorama dos conflitos fundiários no Brasil** [livro eletrônico]: Relatório 2019- 2020 / organização Fórum Nacional de Reforma Urbana; coordenação Centro de Direitos Econômicos e Sociais. -- Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2021.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROMAN, I. S. **Arroz deu cacho e o feijão floriô**: a reforma agrária popular do MST e a construção da agroecologia. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2021.

SAQUET, M. A. **Saber popular, práxis territorial e contra-hegemonia**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

SAQUET, M. A. Singularidades: um manifesto a favor da ciência territorial popular feita na práxis descolonial e contra-hegemônica. Rio de Janeiro: Consequência, 2022.

SASSEN, S. The global city: New York, London, Tokyo. Princenton: Princenton University, 1991.

SILVA, C. A. (org.). **Território e Ação Social**: sentidos da apropriação urbana. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, R. A. Para “descolonizar” o comum: um ensaio crítico sobre a obra de Dardot e Laval. **Tempo Social - Revista de sociologia da USP**, v. 33, n. 2, pp. 351-370, 2021.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

STAVRIDES, S. Reivindicar a cidade como espaços comuns. Aprendendo com os movimentos de moradia da América Latina. Tradução de Gilberto Cunha França e Jefferson Baffica Junior. **Revista E-Metropolis**, n. 47, ano 12, p. 6-18, 2021.

SOUZA, M. B.; HOFF, T. S. R. Governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil: possíveis consequências para a habitação popular. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 11, 2019.

SOUZA FILHO, C. F. M. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Orgs.). **Os Sentidos da Democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 307-335.

SOUZA FILHO, C. F. M. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2003.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: ‘glocalization’ and the politics of scale. In: COX, K. R. **Spaces of globalization**: reasserting the power of the local. New York/ London: The Guilford Press, 1997. p. 137-66.

TANAKA, G.; OLIVEIRA, F. L.; COLI, L. R. Planejamento Autônomo e Ação Política na Produção da Cidade: Movimentos, mobilizações e direito à cidade no Brasil contemporâneo. **Anais XVIII ENANPUR 2019**. Código verificador: pKHovrAAfWvt verificar autenticidade em: <<http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais>>

TONUCCI FILHO, J. B. M. Além do Estado e do capital: notas sobre três abordagens críticas do comum. **Crítica Marxista**, v. 49, p. 153-173, 2019.

TRIBUNA DO PARANÁ. Comissão especial para questões da terra visitará áreas ocupadas, 13 de março de 2003. Disponível em: <<https://www.tribunapr.com.br/noticias/comissao-especial-para-questoes-da-terra-visitara-areas-ocupadas/>>. Acesso em: 07 jul. 2023.

VAINER, C. B.. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?. In: Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade. **Cadernos IPPUR**. Ano XV, n. 2, ago-dez 2001 / Ano XVI, n. 1, p. 13-33, jan-jul 2002.

VENESKI FILHO, E.; ISAGUIRRE-TORRES, K. Estado de (In)justiça e Conflito ambiental: o caso do acampamento José Lutzenberger. **Revista R. Ra'e Ga**, Curitiba, v.46, n. 2, p. 88 -100, mai. 2019.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

VITORELLI, E. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333 – 369, 2018.

WEHLING, A.; WEHLING, M. **Formação do Brasil Colonial**. 2.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

WOLLMANN, H. The Fall and Rise of the Local Community: A Comparative and Historical Perspective. **Urban Studies**, v. 43, n. 8, pp. 1419–38. Temporary Publisher, Special Issue: Resurgent Cities? Evidence-based Urban Policy? Mores Question than Answers?, 2006. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/43201662>>. Acesso em: 10 nov. 2023.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi – 2.ed. Porto Alegre, Bookman, 2001.