

O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA UNIVERSAL - A FISCALIZAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Marina Dalcomo da Silva¹

Samantha Negrís de Souza²

1 INTRODUÇÃO

A previsão normativa dos direitos sociais, assim como sua efetivação, depende de intensa mobilização social. Destacamos o direito à moradia adequada e o direito à cidade, ainda muito contestados, vistos como “meros programas”, sem força cogente, especialmente em períodos de “crise econômica”. A Defensoria Pública pode ter um papel catalisador importante, nesse contexto. Nesse sentido, a DPES, por meio do Núcleo de Defesa Agrária e Moradia-NUDAM, tem atuado para a implementação dos instrumentos de fiscalização da função social da propriedade, previstos no art. 182, §4º, da CRFB.

Compreendemos que o “direito à cidade” representa o “direito à vida urbana”, e que o processo de urbanização historicamente acentuou a segregação (LEFEBVRE, 2001, p. 117-118). O Neoliberalismo agravou o processo de mercantilização da cidade, ensejando a necessidade de organização das lutas por sua democratização (HARVEY, 2012). A gestão pública da pandemia, sobretudo pelo governo Federal, acentuou o panorama de retirada de direitos sociais, e os correspondentes desafios para sua efetivação.

¹ Defensora Pública do Estado do Espírito Santo. Especialista em Direito Público pela Faculdade Estácio de Sá.

² Defensora Pública do Estado do Espírito Santo. Mestra em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV, 2021). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV, 2015). E-mail: samanthanegrís@gmail.com.

2 DESCRIÇÃO DA PRÁTICA: A MOBILIZAÇÃO SOCIAL

As ocupações urbanas no Município de Vitória tiveram como marco a ocupação do local conhecido pelo nome de Fazendinha, em abril de 2017, que durou aproximadamente um mês, e envolveu cerca de 500 (quinhentas) famílias. Trata-se do início de um ciclo que perdura até o presente momento, envolvendo a mobilização de atores recentes e antigos na luta por moradia, em atuação, sobretudo, no Centro de Vitória, passando pela “Casa do Cidadão”, Edifício Getúlio Vargas (antigo IAPI), dentre mais de quinze locais.

Participam desses esforços o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), as Brigadas Populares e a União de Juventude Comunista (UJC), os quais se uniram por meio da criação do Coletivo Resistência Urbana, com o objetivo comum de ocupar imóveis ociosos no Centro de Vitória.

As lutas compreendem também estudantes, professores e profissionais da área do Direito e da Arquitetura e Urbanismo, bem como representantes da Associação de Moradores do Centro (Amacentro). Além desses, outros surgiram, a partir do seu acionamento: os defensores públicos da Defensoria Regional de Direitos Humanos da Defensoria Pública da União no Espírito Santo (DRDH/ES) e do NUDAM. Era comum, ainda, pessoas diversas oferecerem ajuda aos moradores das ocupações, como doações de alimentos e suporte técnico.

O agrupamento de todas essas organizações e indivíduos favoreceu a constituição de uma densa rede informal de atores em torno das pautas do direito à moradia e à cidade. Essa rede contou com um variado rol de repertórios de mobilização do direito, de que as

ocupações são apenas parte, aliado aos repertórios de atuação judicial, de atividades acadêmicas e da Campanha da Função Social da Propriedade.

Nesse ínterim, foi lançado um fórum de discussão e intervenção nas cidades, com abrangência na Região da Grande Vitória, vinculado a uma rede de âmbito nacional denominada de Projeto Brasil Cidades (Br Cidades).

O Nudam participou ativamente desse processo, desde a Ocupação da Fazendinha, tendo sido o primeiro ator a prestar assistência jurídica integral e gratuita para a coletividade vulnerável que se encontrava presente na ocupação. A cada ação possessória, foi acionado pelos ocupantes para promover as defesas judiciais cabíveis. Além disso, com o passar do tempo, o Nudam começou a desenvolver outras atividades perante os ocupantes, relacionadas à educação em direitos, ao acompanhamento em reuniões de negociação dos ocupantes com o poder público, dentre outras. Nesse decurso, houve forte interação dos defensores do núcleo com os demais atores do processo de mobilização, construindo-se vínculos de afetividade e de confiança, como parte essencial da articulação para efetividade dos direitos.

Devemos destacar as atividades de educação em direitos, que possuem um papel central no caminho da emancipação. A educação libertadora representa o esforço de união de diversas compreensões de mundo (FREIRE, 2019a, p. 38), em um diálogo *com* e não *aos* participantes, que participam ativamente do processo, concretizando a alteridade (FREIRE, 2019a, p. 38-39). Fomenta o movimento de tomada de consciência crítica

acerca da realidade, seguida de ação para transformação, que é *práxis* (FREIRE, 2019b, p. 93).

Nesse cenário, o NUDAM já havia instaurado o processo administrativo nº 79630790, por meio do qual busca a implementação dos instrumentos de indução e fiscalização da função social da propriedade consistentes no Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo, desapropriação sancionatória, e arrecadação de bens vagos e de imóveis abandonados, com fundamento na autoaplicabilidade do Plano Diretor, bem como no art. 64 da Lei 13465/2017. O procedimento, portanto, formaliza e e dá uma roupagem jurídica” aos atos mais amplos que fazem parte da “Campanha da Função Social da Propriedade”, que envolve diversos atores sociais, com “caráter criativo e inovador”, trabalhando com

[...] vários tipos de performances, algumas mais típicas das atividades acadêmicas (divulgação de pesquisas e informações), outras mais próprias do ambiente jurídico (realização de audiências públicas e participação em Sessão Legislativa), outras inerentes às organizações sociais (atividades interativas de conscientização, protesto e denúncia dos imóveis vazios no Centro de Vitória, intervenções artísticas e culturais, panfletagem, recolhimento de abaixo-assinados, criação de símbolos). Em seguida, analisamos os eventos ocorridos (PAULA, 2020, p. 104-105).

De fato, consideramos o “fenômeno jurídico em totalidade e movimento”, visualizando-o de forma não determinista (LYRA FILHO, 1983, p. 102-103), mas dialética, para “[...]melhor perceber as contradições entre as leis e a justiça e abrir a consciência tanto quanto a prática para a superação dessas contradições [...]”, o que permite a construção de uma cidadania verdadeira, com participação dos grupos oprimidos (SOUSA JUNIOR, 2008, p. 118, 257). Os diplomas legais, em seu estatuto formal, não são trabalhados como ponto de chegada das lutas por emancipação, mas como um dos instrumentos que dela

fazem parte, a serem utilizados de forma tática, dentro da estratégia mais ampla de promoção de justiça social.

A primeira medida tomada pela DPES nesse processo administrativo foi a expedição de ofícios para os dez municípios capixabas mais populosos para colher informações sobre a aplicação destes instrumentos. Foi constatada a ausência de implementação por todos os municípios, com dados analisados em pesquisa publicada em janeiro de 2018 pela Defensoria Pública³. Essa pesquisa foi apresentada na comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa no dia 13/03/2018. Assim, foi designada audiência pública, ocorrida no dia 10/05/2018, para debater o tema de forma ampla, contando com a presença do Secretário de Obras e Habitação de Vitória, também Vice-Prefeito.

No dia 19/03/2019, foi realizada audiência pública na Câmara dos Vereadores de Vitória, em que foi discutida especificamente a ausência de implementação dos instrumentos pelo Município, para a qual foi convidado um representante do Executivo, que não se fez presente.

Da mesma forma, foram realizadas atividades de conscientização da sociedade sobre o problema do grande número de imóveis vazios no centro de Vitória e a ausência de medidas pelo Município para exigir a sua utilização. Podemos citar um passeio guiado pelo centro, realizado por esta Defensoria Pública, com a Associação de Moradores do Centro (Amacentro), contando com professores e alunos de Direito e Arquitetura e

³ Pesquisa disponível em: <http://www.defensoria.es.def.br/site/wp-content/uploads/2018/01/Revista-Fun%C3%A7%C3%A3o-Social.pdf>

Urbanismo da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e da Faculdade de Direito de Vitória (FDV).

Já no dia 14/08/2019 foi lançada pela Defensoria Pública, em conjunto com a Amacentro, a UFES e o BrCidades⁴, a “Campanha da Função Social da Propriedade” no sentido de engajar a população na cobrança da implementação dos instrumentos. Essa campanha envolve a realização de atos e divulgação de material de conscientização do “direito à cidade”, participação em sessões da Câmara Legislativa de Vitória, e o recolhimento de abaixo-assinados, bem como o recebimento de 104 denúncias de imóveis vazios para o encaminhamento ao Município.

Também foram expedidos ofícios e realizadas reuniões para tratar deste assunto diretamente com o Município, o qual mais de um ano depois e após diversas tratativas apontou a existência de uma minuta de Projeto de Lei Complementar de regulamentação da PEUC, do IPTU progressivo e da Desapropriação Sancionatória. Após a discussão interna, sem previsão para terminar, haveria a formulação da Minuta a ser debatida no Conselho Municipal de Política Urbana para o encaminhamento à Câmara de Vereadores.

Diante dessa resposta, o NUDAM apresentou a Recomendação de nº 02/2019, por meio do qual esclarece a desnecessidade de criação de lei específica para tratar dos instrumentos de fiscalização da função social da propriedade, bem como dos instrumentos da arrecadação de bens vagos e da arrecadação de imóveis abandonados, recomendando,

⁴ Fórum Nacional, criado no ano de 2017, formado por técnicos e acadêmicos de várias áreas, em especial, da Arquitetura e Urbanismo e pela sociedade civil, que busca discutir cidades mais justas, sustentáveis, igualitárias.

em contrapartida, que eventual regulamentação desses instrumentos, se se entendesse necessária, poderia ser realizada por ato normativo infralegal do Poder Executivo, nos moldes do art. 232, da Lei 9.271, de 2018, e a sua aplicação poderia ser feita nas áreas delimitadas no PDU (Plano Diretor Urbano), no prazo de 30 dias.

Tendo em vista o desabamento de um dos imóveis que se encontra em situação de abandono no centro de Vitória, o NUDAM encaminhou o ofício nº 25/2020 à SEDEC, requerendo que os proprietários dos imóveis vazios indicados nas denúncias recebidas pela DPES fossem imediatamente notificados, nos termos do PDU, para que realizem a aplicação dos instrumentos de fiscalização da função social da propriedade. Contudo, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento da Cidade insistiu que só será realizada se aprovado o projeto de lei específico. Percebe-se, portanto, enorme resistência do Poder Público municipal em aplicar os instrumentos, embora seja autoaplicável o atual Plano Diretor Urbano, como formatado.

Nesse sentido, após intensa articulação extrajudicial, e sem prescindir da continuidade desta, a Defensoria Pública, por meio do NUDAM, ajuizou ação civil pública em 02/03/2020, a qual está tramitando sob o nº 0005143-98.2020.8.08.0024, na 4ª Vara da Fazenda Pública de Vitória.

3 RESULTADOS E CONCLUSÃO

A intensa mobilização e articulação dos atores envolvidos representa uma importante conquista para nosso Estado, mostrando-se como componente essencial na luta por direitos sociais, sobretudo pelo direito à moradia adequada e o direito à cidade.

Em 12/03/2020, foi proferida decisão liminar na ACP, deferindo parcialmente a tutela provisória requerida para determinar que o Município “inicie o levantamento e fiscalização dos imóveis não utilizados, subutilizados e/ou abandonados nas Zonas definidas no Plano Diretor Urbano, bem como, se for o caso, notifique os proprietários para o cumprimento da função social da propriedade”.

Certamente, o deferimento foi fruto da solidez dos documentos que instruem a inicial, resultado das referidas articulações. Porém, a decisão, até esta data, e em que pese a continuidade dos esforços deste núcleo, e dos demais atores, ainda não foi cumprida.

As alianças e mobilizações sociais que compõem as lutas por moradia adequada, e, assim, pelo direito à cidade, contudo, estão mais fortalecidas, e esperamos que continuem rendendo frutos. Exemplificativamente, citamos a mobilização inédita no Estado pelo tombamento de um bem público, no caso, os galpões do antigo Instituto Brasileiro do Café-IBC, de grande significado histórico e paisagístico. O NUDAM, participou ativamente, assim como o Instituto de Arquitetos do Brasil, associação de bairro, professores, dentre outros atores. O tombamento provisório foi obtido no dia 19/11/2021, em reunião do Conselho Estadual da Cultura. Citamos, ainda, importante relatório produzido pela FAESA, em 2021, no seio do projeto de extensão "Imóveis em Abandono: Mapa da Ociosidade no Centro de Vitória, ES", que apontou a existência de 217 imóveis vazios no Centro de Vitória, o qual subsidia as manifestações da Defensoria Pública.

A atuação da Defensoria Pública deve se estruturar como instrumento do Estado Democrático, como política pública em si, em conjunto com a construção de outras políticas públicas. Seu papel deve ser o de atuar como agente de transformação social, afastando-se de perspectivas conformistas, tão propagadas por pensamentos de matriz neoliberal.

Percebe-se como a construção dos direitos humanos, com realce para aqueles atrelados ao conceito de “direito à cidade”, ocorre a partir de alianças entre sociedade civil, academia e entidades do sistema de justiça, não apenas em espaços formais de poder, destacando-se o papel da Defensoria Pública como facilitador das pessoas em situação de vulnerabilidade, usuárias de seus serviços, para que seus interesses sejam contemplados nesse processo, construindo-se cidadania universal verdadeira, em atenção às necessidades específicas, para além da exclusão socioeconômica, de gênero, raça, orientação sexual, identidade de gênero, dentre outras.

Exemplifica o movimento, histórico-dialético, de construção social dos direitos, em busca de libertação/emancipação, tensionando espaços e disputando narrativas, cujo vigor deve ser ainda mais enfatizado em momento histórico de fortes obstáculos como o que vivemos. Nesse sentido, esperamos que esta prática possa servir para que iniciativas semelhantes sejam desenvolvidas, ou ampliadas, em todos os Estados, somando esforços e elaborando correntes de esperança para a luta por direitos humanos no nosso País.

REFERÊNCIAS

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Esperança**: Um reencontro com a Pedagogia do Oprimido. 26. ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019a (333).

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 71. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2019b (253).

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012. Disponível em: < <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497/13692> >, acesso em 16 jun. 2022.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. Tradução: Rubem Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LYRA FILHO, Roberto. Humanismo dialético (I). **Direito e avesso**: boletim da Nova Escola Jurídica Brasileira. Brasília: Nair, ano II, n. 3, p. 15-103, 1983.

PAULA, Vinícius Lamego de. **Ocupações e Defensoria Pública**: performances compartilhadas de mobilização do direito na luta por moradia no centro de Vitória. Vitória: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo, 2020.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Direito como Liberdade**: O direito achado na rua-Experiências Populares Emancipatórias de criação do direito. 2008. 338f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de Brasília- UnB, Brasília, 2008. Disponível em: < <https://repositorio.unb.br/handle/10482/1401> >. Acesso em 21 abr. 2021.