



DIREITO À CIDADE, ACESSO À JUSTIÇA E PARTICIPAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Luíza Pavan Ferraro¹

O trabalho que submeto ao GT 04 - Conflitos Urbanos, Violência e Direito à Cidade é fruto da minha pesquisa de doutorado, em que busco enfrentar a questão de pensar o acesso à justiça e a participação na construção do direito à cidade, tendo como objeto de estudo a Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (CSF/TJPR). A pesquisa está pautada em uma reflexão sobre o lugar da participação na teoria democrática e como essa noção dialoga aquela trazida pela construção do direito à cidade, somado à compreensão dessas disputas dentro do sistema de justiça, que também apresenta contornos próprios.

Em termos teóricos, parto da literatura sobre o papel da participação na teoria democrática, que já assumiu lugares diversos e que atualmente tem sido colocada como um instrumento capaz de dar maior legitimidade à democracia, a partir da resolução de problemas específicos.² A partir dessa leitura, passo a entender de forma mais específica como o conceito de “direito à cidade” tem sido construído e abordado, sobretudo na sua interface com a participação. Com base em uma revisão bibliográfica da última década, destaco que o “direito à cidade” é um conceito que propositalmente contempla muitos significados, mas que estão atrelados a duas dimensões principais. Uma, de garantia de direitos – sociais, difusos, coletivos; outra, de sua efetivação por meio da participação.³ Embora haja uma preocupação desse campo em trazer uma definição

¹ Doutora e mestre pela FGV Direito SP. Pesquisadora na FGV Direito SP. Professora da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). E-mail: luiza.pferraro@gmail.com.

² PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory**. London: Cambridge University Press, 1970; FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. ‘Thinking About Empowered Participatory Governance’. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance**. London: Verso, 2003.

³ Os principais trabalhos que se destacam são: GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV [online]**, v. 14, n. 2, 2018, pp. 492-512; GUIMARÃES, Virgínia Totti. DIREITO À CIDADE E DIREITOS NA CIDADE: INTEGRANDO AS PERSPECTIVAS SOCIAL, POLÍTICA E JURÍDICA. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 2, 2017, pp. 626-665; MELLO, Claudio Ari. ELEMENTOS PARA UMA TEORIA JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 2, 2017, pp. 437-462; TAVOLARI, Bianca. DIREITO À CIDADE: UMA TRAJETÓRIA CONCEITUAL. **Novos estudos CEBRAP [online]**, v. 35, n. 1, 2016, pp. 93-109; TRINDADE, Thiago Aparecido. OS LIMITES DA DEMOCRACIA: A LEGITIMIDADE DO PROTESTO NO BRASIL PARTICIPATIVO. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 33, n. 97, e339712, 2018.



jurídica e destacar o papel da participação, não há uma compreensão clara em como o Poder Judiciário pode participar desse processo, em uma relação mais ampla de democratização.

Assim, também exploro a construção do acesso à justiça e da participação no processo civil para compreender como esse campo constrói sua dimensão de participação e como isso dialoga com as demandas pelo direito à cidade. A discussão sobre o acesso à justiça no Brasil ganha espaço a partir do questionamento sobre a ausência de proteção de interesses coletivos que partiram das ocupações urbanas, questão que continua a ser um desafio para o sistema de justiça⁴. Para o processo civil, a participação está calcada nas ideias de devido processo legal e contraditório, principalmente, mas ganha outros contornos diante das demandas coletivas – de efetiva representação dos interesses e da possibilidade de participação direta. Dentro das ações coletivas, as ações possessórias, com destaque para as mudanças trazidas pelo CPC/15 e das pesquisas que trazem diagnósticos sobre sua aplicação e sobre a forma pela qual o sistema de justiça lida com essas demandas⁵, evidenciam os muitos entraves do sistema de justiça para sua condução, desde o momento da citação do polo passivo, passando pela concessão de liminares com base apenas na comprovação do título de propriedade e todas as consequências do cumprimento das ordens de remoção.

Diante desse cenário, questiono as possibilidades de participação nas ações possessórias coletivas a partir da discussão sobre democratização do acesso à justiça, sobretudo do olhar pela lente do direito à cidade. Entendo que é preciso que o sistema de justiça compreenda a dimensão dos conflitos que julga, o que pode ser feito por meio da participação, ainda que seja necessário discutir o que isso significa ou deve significar dentro do Poder Judiciário.

Além dessa reflexão teórica sobre o papel da participação para o acesso à justiça e para o direito à cidade, passo a ilustrar essa análise com a experiência de criação e atuação das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, a partir da determinação da ADPF 828, com destaque para a estrutura criada pelo TJPR. A escolha da análise da experiência desse tribunal específico se deu pelo seu pioneirismo e pela sua indicação como referência aos demais tribunais. Meu foco estava em entender três questões principais: o histórico da Comissão, compreendendo o que motivou o TJPR a criar este mecanismo, antes da repercussão que a temática ganhou com a ADPF 828; o desenho da Comissão, buscando compreender como está estruturado seu funcionamento, quem a compõe, como pode ser acionada e quais são as suas diretrizes de atuação;

⁴ JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. Estudos históricos, 1996 – 18.

⁵ INSPER – Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**. Brasília: CNJ, 2021; MILANO, Giovanna Bonilha. CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO PODER JUDICIÁRIO: ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS NO FUNDAMENTO DAS DECISÕES. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 4, 2017, pp. 2047-2071.



e, por fim, a atuação da Comissão, pautada principalmente nos relatórios de visitas técnicas realizadas, nas atas de audiência de mediação e na preparação para cumprimento da ordem de reintegração. A pesquisa empírica foi baseada na análise documental, a partir de materiais disponibilizados pelo próprio tribunal em página destinada às informações da Comissão⁶, das apresentações feitas pelo Presidente da CSF/TJPR, desembargador Fernando Prazeres, e pela sua Secretária, a analista Patrícia Elache, no Seminário Soluções Fundiárias, realizado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2023 e por uma entrevista concedida pelo Presidente da CSF/TJPR⁷.

Sob o ponto de vista das dimensões do direito à cidade, acesso à justiça e participação, vejo a experiência da CSF/TJPR como capaz de transformar a relação do sistema de justiça com as ações possessórias. Nos moldes como têm ocorrido, as visitas técnicas e os respectivos relatórios são capazes de dar elementos que compõem o mínimo que deve ser respeitado dentro do processo civil, calcado no devido processo legal e no contraditório. Os relatórios fornecem um panorama sobre o conflito de fundo (ainda que possam ser mais completos), que muito provavelmente não seria sanado por nenhum outro meio, levando a uma decisão baseada em informações incompletas. São mapeadas informações importantes como número geral de famílias – muitas vezes com as particularidades sobre número de crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência - acesso à saneamento básico, água e energia, acesso à equipamentos públicos, além de questões relativas à própria ocupação, como sua extensão e adequação ao relatado no processo.

Consequência ou não dessa compreensão da disputa permitida pela visita técnica, o que mais se destaca em relação à CSF/TJPR é a capacidade que sua atuação altere os rumos das ações possessórias. Parte dos casos analisados em que já houve decisões judiciais mostra a possibilidade de que a combinação de visitas técnicas e audiências de mediação e conciliação – conduzidas a princípio pelo mesmo magistrado que conduziu a visita, evidenciando uma atuação confluyente entre CSF e CEJUSC Fundiário – leve a um outro desfecho que não a execução de uma ordem de reintegração de posse. Não desconsidero o fato de que mesmo antes das Comissões terem sido criadas, e independente da sua atuação, magistrados podem, por exemplo, converter uma ação de reintegração de posse para perdas e danos. Contudo, a atuação da Comissão aumenta consideravelmente essa chance. Essa mudança de rumo das ações possessórias tem como premissa uma compreensão mais ampla dos direitos que devem ser garantidos para além da posse e da propriedade.

Mesmo se o desfecho é a remoção, isso não quer dizer que a Comissão não exerceu um papel importante. O que se coloca não é apenas a capacidade de alteração da discussão e as

⁶ Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/web/comissao-de-solucoes-fundiarias>.

⁷ GALLO, Luana; SANTOS, Adriana dos. MEDIAÇÕES E CONCILIAÇÕES DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS BRASILEIROS: CRIAÇÃO DA COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. *Revista Humanidades e Inovação*, Palmas - TO - v.10, n.18, 2023.



alternativas à remoção, mas também uma consideração sobre os direitos envolvidos que podem ser de alguma forma ser garantidos ao longo do processo de atuação da Comissão. Isso sobretudo pelo chamamento dos órgãos responsáveis pela assistência social, pela habitação, dentre outros. Além disso, o cumprimento de ordens de remoção sem a utilização de reforço policial também se mostra como uma alternativa à realidade dos conflitos fundiários no país. Contudo, também destaco que há uma vinculação muito grande entre o projeto estabelecido para a CSF/TJPR e seus protagonistas, especialmente Presidente e Secretária, criando dúvidas sobre sua replicabilidade nos demais tribunais do país.

REFERÊNCIAS

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. 'Thinking About Empowered Participatory Governance'. In: FUNG, Archon; WRIGHT, Erik Olin. **Deepening Democracy: Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance**. London: Verso, 2003.

GALLO, Luana; SANTOS, Adriana dos. MEDIAÇÕES E CONCILIAÇÕES DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS BRASILEIROS: CRIAÇÃO DA COMISSÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Revista Humanidades e Inovação**, Palmas - TO - v.10, n.18, 2023.

GOMES, Ana Maria Isar dos Santos. O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica. **Revista Direito GV [online]**, v. 14, n. 2, 2018, pp. 492-512.

GUIMARÃES, Virgínia Totti. DIREITO À CIDADE E DIREITOS NA CIDADE: INTEGRANDO AS PERSPECTIVAS SOCIAL, POLÍTICA E JURÍDICA. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 2, 2017, pp. 626-665.

INSPER – Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**. Brasília: CNJ, 2021.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. **Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo**. Estudos históricos, 1996 – 18.

MELLO, Claudio Ari. ELEMENTOS PARA UMA TEORIA JURÍDICA DO DIREITO À CIDADE. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 2, 2017, pp. 437-462.

MILANO, Giovanna Bonilha. CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO PODER JUDICIÁRIO: ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS NO FUNDAMENTO DAS DECISÕES. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 09, nº 4, 2017, pp. 2047-2071.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. London: Cambridge University 5 Press, 1970.

TAVOLARI, Bianca. DIREITO À CIDADE: UMA TRAJETÓRIA CONCEITUAL. **Novos estudos CEBRAP [online]**, v. 35, n. 1, 2016, pp. 93-109.



TRINDADE, Thiago Aparecido. OS LIMITES DA DEMOCRACIA: A LEGITIMIDADE DO PROTESTO NO BRASIL PARTICIPATIVO. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 33, n. 97, e339712, 2018.