



## OCUPAÇÕES “IRREGULARES” EM TERESINA QUESTIONANDO O DIREITO À CIDADE

Glaudson Lima Gomes<sup>1</sup>  
Cândida Alves Araújo<sup>2</sup>  
Maria Rita Vilanova Sousa<sup>3</sup>  
Tarciane Mendes Teixeira<sup>4</sup>  
Lucineide Barros Medeiros<sup>5</sup>

**Resumo:** Apresentamos um análise sobre conflitos envolvendo famílias sem-teto de Teresina (PI), ocupantes de áreas consideradas irregulares pelo Poder Público, e preceitos jurídicos orientadores da política habitacional em duas leis, a 10257/2001 (Estatuto da Cidade) e 3.558/2006, (Plano Diretor) da Capital. Os aportes teóricos foram obtidos em LEFÉBVRE, SANTOS JUNIOR, GOHN e outros e no processo metodológico partiu-se de depoimentos, veiculados em meios de comunicação eletrônicos, por ocasião de ameaças de despejos, para cumprimento a liminares de reintegração de posse; à luz da concepção de direito à Cidade, apontamos interrogações produzidas nos conflitos que envolvem a Cidade.  
**Palavras-chave:** Direito à Cidade. Despejos de famílias sem-teto. Estatuto da Cidade. Plano Diretor.

**Abstract:** We present an analysis about the conflicts involving homeless families of Teresina-PI that occupy areas considered to be irregular by the government and the legal concepts that give direction to housing matters in two laws, the Law 10257/2001 (City Statute) and the Law 3.558/2006 (Director Plan) of the Capital. The theoretical supports were given by LEFÉBVRE, SANTOS JUNIOR, GOHN and others, and in the methodological process used testimonials, available in communication vehicles, in the occasion of eviction threats. Based in City's law, we point out questions developed in the conflicts that involve the city.

**Key-words:** City's law. Eviction homeless families. City Statute. Director Plan.

<sup>1</sup> Estudante. Universidade Estadual do Piauí (UEPI). glaudsonlima@gmail.com

<sup>2</sup> Estudante. Universidade Estadual do Piauí (UEPI). candida.av@hotmail.com

<sup>3</sup> Estudante. Universidade Estadual do Piauí (UEPI). mariarita.vs@hotmail.com

<sup>4</sup> Estudante. Universidade Estadual do Piauí (UEPI). tarcyanemoura@hotmail.com

<sup>5</sup> Doutora. Universidade Estadual do Piauí (UEPI). lucineidebarros@yahoo.com.br



## 1 INTRODUÇÃO

Os seres humanos têm, em sua natureza, a necessidade de comunicação, organização e relacionamento. A partir dessas necessidades de contato, inerentes a natureza humana, é que se originaram as cidades. As cidades são, neste sentido, espaços de constante interação entre as pessoas, que se organizam e se relacionam de forma dinâmica com os mais diversificados elementos que compõem o meio urbano.

A busca incessante da população por melhor condição de vida, traduzida principalmente em maiores oportunidades de trabalho, emprego e renda movimentou historicamente o crescimento e (ou) desenvolvimento das cidades, ao passo em que tem levado grande parte da população mundial a transferir-se para as zonas urbanas almejando acesso a bens, serviços e equipamentos. Esse fenômeno promoveu uma rápida transformação no perfil do Brasil, que durante a segunda metade do século XX passou de um país rural para um país eminentemente urbano, com mais de 80% de sua população vivendo nas cidades. (Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, 2001).

Esse processo de rápida urbanização promoveu no Brasil um desenvolvimento desigual das cidades, na medida em que as oportunidades não eram garantidas de forma equitativa para todos os seus habitantes.

O crescimento exacerbado das regiões metropolitanas acabou por levar a maioria de sua população empobrecida a alojar-se nas periferias das cidades de maior porte, a exemplo de Teresina, no Estado do Piauí; construindo casas precárias em terrenos desocupados ou semi-ocupados, localizados em áreas desprovidas de infra-estrutura básica; terrenos estes, geralmente apropriados, do ponto de vista cartorial, por agentes imobiliários especuladores, visando lucro fácil.

Este contexto produz, de um lado, a movimentação de famílias para assegurar o direito de morar na cidade e, por extensão, o direito à cidade em sua integralidade, o que não se dá sem conflitos e, do outro lado, ações do Estado com vistas a minimizar tais conflitos, o que implica atender determinadas demandas dos movimentos sociais urbanos.

Dentre essas demandas podemos destacar com ênfase o Estatuto da Cidade, uma proposta da sociedade civil organizada, sintetizando um conjunto de propostas dos movimentos sociais urbanos que, dentre outras medidas afirma a obrigatoriedade de todas as cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes terem seus planos diretores, como parte do processo de planejamento urbano e garantia do direito à cidade. Apesar disso,



verifica-se que tais ações são, em geral, insuficientes diante das necessidades crescentes.

Por essa compreensão nossa análise neste texto indica que as ameaças de despejo em Teresina, com liminares de reintegração de posse, baseadas primordialmente no direito individual à propriedade privada, questionam o direito público à cidade, previsto no Estatuto da Cidade e Plano Diretor de Teresina.

## 2 SOBRE O DIREITO À CIDADE E SEUS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

O direito à cidade, concebido por Henri Lefebvre na obra – manifesto *Le droit à la ville*, em 1968, critica o modelo de urbanização existente no período e afirma que o direito à cidade não consiste apenas no direito as coisas existentes nas cidades, mas também no direito de construir a própria cidade.

Neste sentido, Lefebvre (2004) foi grande colaborador no processo de surgimento de uma proposta de reforma urbana em que o cidadão não deve ser passivo no processo de construção e desenvolvimento, mas participar ativamente nesse processo construtivo, colocando em pauta suas reivindicações e propostas para que sejam levados em conta na elaboração de políticas públicas. Neste sentido, o que Lefebvre pensou se aproximava bastante de uma democracia direta, e porque não dizer, uma utopia, no/para o Estado capitalista instaurado atualmente no País.

A luta pela reforma urbana travada no Brasil por diversas organizações não governamentais, movimentos populares e sindicais, organizações religiosas, dentre outros, a fim de mudar a realidade opressora, segregadora e excludente que se instalou no meio urbano, em que apenas os detentores do capital dizem e são os beneficiários do direito à cidade, tem algumas conquistas, dentre essas destacamos a Lei 10.257, o Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, após 11 anos de tramitação no Poder Legislativo.

O Estatuto regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e apresenta diretrizes gerais para a realização da reforma urbana, pelo estabelecimento de normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio nacional.

Dentre os seus princípios fundamentais encontra-se o direito à cidade sustentável, à moradia, à infraestrutura e aos serviços públicos e prevê no capítulo III, Art. 39 ao 42-B, a elaboração de planos diretores conforme já mencionado, delegando aos mesmos a função de definir as condições a que a propriedade deve conformar-se, para que cumpra sua



função social.

O Plano Diretor é, pois, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, devendo dar embasamento a uma política de habitação que não se resume somente a construção e gestão dos conjuntos habitacionais e reurbanização de assentamentos precários, mas também ações redistributivas do Estado e da política de integração social.

Atendendo essa determinação o município de Teresina instituiu o seu Plano Diretor em 20 de outubro de 2006. Trata-se da Lei nº 3.558/2006, denominado Plano de Desenvolvimento Sustentável - Teresina Agenda 2015, que consiste em um instrumento normativo e orientador dos processos de transformação urbana, nos seus aspectos político-sociais, físico-ambientais e administrativos, com objetivos claros no tocante ao combate à especulação imobiliária, urbanização e regularização de áreas de ocupação e implementação de programas habitacionais, para dar cumprimento às prescrições do Estatuto da Cidade.

### **3 OCUPAÇÕES COLETIVAS E AMEAÇAS DE DESPEJOS TERESINA**

A capital do Estado do Piauí, Teresina, segundo dados do IBGE de 2012, possui uma população 830.231 habitantes e um crescimento populacional acelerado, articulado ao aumento do número de áreas ocupadas consideradas irregulares, pois carecem de regularização fundiária. Segundo levantamento preliminar da Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo da Prefeitura de Teresina, a Capital possui cerca de 70 mil imóveis considerados ilegais, entre loteamentos e área de posse.

A condição irregular perante aos órgãos públicos enseja a possibilidade de despejo das famílias ocupantes a qualquer momento. A experiência prática mostra que de posse de uma certidão de imóvel, basta que determinada pessoa, auto-intitulada proprietária, mova uma ação de reintegração de posse que a autoridade judicial acata o pedido e emite liminares de reintegração de posse, em geral, requisitando aparato policial para o cumprimento da ordem, que implica destruição de casas outros pertences e instalação de um clima de total insegurança, especialmente para as pessoas vulneráveis como crianças e idosos.

Para melhor compreensão sobre o assunto é importante consideramos o conceito de posse segundo a teoria objetiva de Ihering, adotada pelo Código Civil de 2002 (ALMEIDA, 2009). Ele explica que a posse consiste numa relação entre pessoa e coisa, fundada na



vontade do possuidor, criando mera relação de fato; é a exteriorização do domínio da propriedade, sendo esta a relação entre a pessoa e a coisa, que assenta na vontade objetiva da lei, implicando um poder jurídico e criando uma relação de direito.

Neste sentido, a lei protege todo aquele que age sobre a coisa como se fosse o proprietário, explorando-a, dando-lhe o destino para que economicamente é destinada. Em geral, quem assim atua é o proprietário, de modo que, protegendo o possuidor, quase sempre o legislador está protegendo o proprietário. Porém é importante salientar que caso inexistir comprovação do exercício de posse, a mera prova documental, formada por matrícula imobiliária e escritura pública de compra e venda serve apenas para comprovar a propriedade do bem e não a posse, pois esta é fáctica.

Segundo o Art. 1.196 do Código Civil, “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno, ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. Por esta compreensão a reintegração de posse visa a recuperação da posse, a qual lhe foi retirada as prerrogativas e direitos. No entanto, segundo a mesma lei, para isso é necessário o preenchimento dos requisitos de comprovação das condições de possuidor e do esbulho, ou seja, a ofensa que gerou a privação da posse, contemplados no art. 927 do Código Processual Civil. Cabendo ao autor da ação comprovar:

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; a perda da posse, na ação de reintegração.

Também é preciso que se atente para os prazos, pois a reintegração de posse varia de rito conforme seja intentada dentro do prazo de ano e dia da turbação e esbulho, ou depois de ultrapassado este prazo. Respeitado o prazo assegura-se a possibilidade de liminar e de procedimento especial (CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL, Art. 924).

Notícias veiculadas na imprensa local dão conta que entre janeiro e março de 2013, existiam mais de 70 mil famílias ameaçadas de despejos na capital, com liminares de reintegração de posse a serem cumpridas a qualquer momento. Em alguns casos, como o da Vila Washington Feitosa, as mais de 250 famílias residiam no local há mais de 13 anos.

O Coronel da Polícia Militar do Piauí, Jorge Felipe ao confirmar que os mandados de reintegração de posse poderiam ser cumpridos a qualquer momento, explicou que "Inicialmente, tentamos intermediar a negociação para evitar o despejo e fazer com as famílias saíam com calma e possam retirar suas coisas" (TV canal 13, 16/12/2013).



Diante dos riscos, a promotora Miriam Lago alertou, em entrevista, que o problema vinha se agravando e criticou a ausência do poder judiciário “é fundamental o envolvimento do Poder Judiciário porque todas as demandas são enviadas para lá. Se o juiz não conhece a realidade das pessoas que não têm moradia, como pode julgar as causas?” (Portal AZ, 04/03/2013)

Após um conjunto atividades dos movimentos sociais de moradores, realizadas ao longo de dois meses para sensibilizar a Prefeitura e ao Poder Judiciário, ficou acordado em audiência pública na Câmara Municipal envolvendo entidades representantes de ocupantes, vereadores, membros do ministério público e outros, que os despejos seriam suspensos mediante a assinatura de um decreto do Poder Executivo, declarando as áreas ocupadas de interesse social para fins de moradia, além da formação de uma comissão com representantes dos setores envolvidos para tomarem providências relativas à elaboração do Plano Diretor de Regularização Fundiária de Teresina.

#### 4 DIREITO À CIDADE, PARA QUEM?

Tendo em vista o referencial de Direito à Cidade, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Teresina e o cenário de insegurança das famílias ocupantes de áreas consideradas irregulares, é importante lançar um breve olhar crítico sobre o tipo de protagonismo assumido pelos agentes públicos, notadamente os poderes executivo, legislativo e judiciário e movimentos sociais, diante da questão.

No tocante ao poder executivo, observamos modelos de gestão teoricamente orientados por práticas de gestão participativas, integradas, porém exercitando, na prática, todo o poder de decisão, de modo centralizado e fragmentado. Segundo Ribeiro e Santos Junior (2011, p. 13) práticas como o clientelismo, patrimonialismo, corporativismo e empresariamento urbano formatam a política pública existente, de modo que “a lógica dominante esquarteja a máquina pública em vários centros de decisão que funcionam segundo os interesses que comandam cada uma delas”, fazendo com que os discursos incluídos no Estatuto da Cidade e Plano Diretor, não correspondem às metas e estratégias para o enfrentamento aos conflitos das cidades.

Em Teresina o Poder Executivo nunca se constituiu como parte integrante da problemática que envolve proprietários especuladores de terra e ocupantes empobrecidos, ao contrário disso, remete a solução dos conflitos às transações de compra e venda entre



ambos, sem, sequer, investigar se quem se diz proprietário cumpre os requisitos de pagamento de impostos e correta destinação do imóvel; o que em geral não ocorre e, neste caso, geraria, por exemplo, a possibilidade de desapropriação com pagamento de título da dívida pública.

O Poder Legislativo, por sua vez, abre mão da prerrogativa de fiscalizar e legislar sobre o assunto, assumindo, quando muito, a condição de mediar conflitos, sem que apresente proposições que considerem as raízes da questão, principalmente no tocante à especulação imobiliária com aportes de recursos públicos; em alguns casos, participando de tais benefícios, visto que em Teresina existem Vereadores denunciados de angariam votos incentivando pessoas pobres a ocuparem áreas vazias, para simulada e irresponsavelmente emprestar seu apoio quando, em conluio com os ditos proprietários, pactuam a permanência das famílias por certo tempo, antes de ingressar com a ação de reintegração de posse, geralmente quando a rede de infra-estrutura básica já alcançou o imóvel.

Quanto aos membros do Poder Judiciário, além de relações promíscuas, muitas vezes mantidas com proprietários especuladores, vêm interpretando a lei tendenciosamente, considerando apenas o direito de propriedade individual e fechando os olhos ao direito que a população sem-teto tem de morar e usufruir dos bens e recursos públicos da cidade. Neste sentido, identifica-se em Teresina uma “fabrica de liminares”, concedidas sem nenhum conhecimento prévio da situação real do imóvel e, principalmente das famílias ocupantes.

Além disso, tais poderes comportam-se como se os conflitos por moradia se resolvessem quando uma das partes, no caso, a privilegiada economicamente, vence a questão, institucionalizando um modo de gestão da cidade fundamentado na forma de mercadoria atribuída á terra, no silenciamento e invisibilidade dos despossuídos lhes negando a condição de sujeito de direito.

Assim, as leis do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, conquistadas nas lutas sociais por reforma urbana, ficam esvaziadas de suas prerrogativas, ou são usadas apenas como cartão de visita em negociações de recursos federais e internacionais, por indicarem - falsamente - a existência de planejamento em sintonia com metas e objetivos para a construção da cidade justa.

Neste contexto, os movimentos sociais urbanos, especialmente de natureza comunitária, segundo Gonh (2001, p. 38-9), tendem a atuar em momentos específicos, em meio a grandes fragilidades e,



Não negam o papel do estado na sociedade mas reivindicam o seu controle, lutam pela autonomia fora do âmbito da máquina estatal, tomam o processo da institucionalização como uma necessidade, mas não lutam pela sua obtenção, encaram o processo de mudança como sendo uma tarefa histórica a longo prazo, acreditam na eficácia das ações passivas de resistência, utilizam-se de atos de desobediência civil como forma de protesto [...]

Contudo, diante da força do consenso das elites em Teresina, tais movimentos sofreram grandes perdas em protagonismo ético-político, ora vitimizados pela criminalização, quando ousam resistir e fazer enfrentamentos, ora pela cooptação, quando cedem a ofertas de cargos de confiança e outras benesses políticas e financeiras do poder dominante.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É verdade que o texto constitucional em vigor, garante em seu artigo 5º o direito de propriedade, também é verdade que o relaciona ao cumprimento de uma função social e no caso das famílias ameaçadas de despejo em Teresina, a função social dada aos imóveis podem ser verificada faticamente: são locais de moradia, de vizinhança, de promoção da vida que, objetivamente negam função anterior à ocupação dos mesmos. Além disso, as famílias ocupantes estão amparadas por leis aprovadas e sancionadas pelos poderes públicos, as quais indicam medidas a serem tomadas na solução dos conflitos provocados pela busca de uma saída para a falta de moradia e de políticas públicas para o setor.

Neste sentido, compreendemos que as liminares de reintegração de posse envolvendo cerca de 70 mil famílias em Teresina, no período recente denunciam a falta de efetividade das políticas públicas do poder público e indicam o desperdício da experiência de luta e elaboração do Estatuto da Cidade, enquanto instrumento de promoção da reforma urbana e, conseqüentemente, do Plano Diretor de Teresina.

## REFERÊNCIAS

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais e Educação. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

LEFÉBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2004.

PREFEITURA DE TERESINA. SEMDEC. Perfil de Teresina: Econômico, Social, Físico e Demográfico, Teresina, 2010.



PORTAL AZ. Teresina, 2013. Identificado em [http://www.portalaz.com.br/noticia/politica\\_local/262818\\_vereador\\_propoe\\_audiencia\\_com\\_tj\\_para\\_discutir\\_despejos\\_em\\_teresina.html](http://www.portalaz.com.br/noticia/politica_local/262818_vereador_propoe_audiencia_com_tj_para_discutir_despejos_em_teresina.html)

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Desafios da Questão Urbana na Perspectiva do Direito à Cidade. In SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; CHISTOVÃO, Ana Carolina; NOVAES, Patricia Ramos (orgs). **Políticas públicas e direito à cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

TV CANAL 13. Teresina, 2013. Identificado em <http://www.tvcanal13.com/noticias/mais-de-35-mil-familias-correm-risco-de-despejo-em-teresina-43131.html>

SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / CAIXA ECONÔMICA FEDERAL / CÂMARA DOS DEPUTADOS / IBAM.

*Estatuto da Cidade: para compreender...* Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto\\_comp.html](http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto_comp.html)>. Acesso 10 abr. 2013.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro. Teoria subjetiva da posse. **Jus Navigandi**, Teresina, [ano 9, n. 320, 23 maio 2004](#) . Disponível em: < <http://jus.com.br/revista/texto/5277>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

ALMEIDA, Francisco Provázio Lara de. Abuso do direito de propriedade e a função social da posse. A necessidade de rever a ponderação de interesses constitucionais. **Jus Navigandi**, Teresina, [ano 14, n. 2034, 25 jan. 2009](#) . Disponível em: < <http://jus.com.br/revista/texto/12251>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2013.

BRASIL Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Novo Código Civil Brasileiro. Legislação Federal. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)> Acesso em: 11 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm)> Acesso em: 11 abr.



2013.