

# ESCASSEZ DE MORADIA COMO UM PROBLEMA ESTRUTURAL: O RELATO DE CASO DA OCUPAÇÃO ANDORINHAS PELA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

## HOUSING SCARCITY AS A STRUCTURAL PROBLEM: A CASE REPORT OF THE ANDORINHAS OCCUPATION FROM AN INSTITUTIONAL PERSPECTIVE

 doi.org/10.5212/RBDJ.v.6.0006

**Edson Armando Silva\***

 <https://orcid.org/0000-0001-8519-2010>

 <http://lattes.cnpq.br/9922845707683592>

**Joel Larocca Junior\*\***

 <http://lattes.cnpq.br/8762222420433711>

**Jurema Carolina da Silveira Gomes\*\*\***

 <https://orcid.org/0009-0001-3591-385X>

 <http://lattes.cnpq.br/3304397414567477>

**Paloma Machado Graf\*\*\*\***

 <https://orcid.org/0000-0001-9162-7375>

 <http://lattes.cnpq.br/9161084617277881>

Recebido em 06/12/2022

Aceito em 17/03/2023

**RESUMO:** Este artigo objetiva relatar a experiência colaborativa e dialógica entre o Poder Judiciário e a Universidade na gestão do problema estrutural materializado em Ação de Reintegração de Posse, ajuizada em decorrência de ocupação coletiva no Loteamento Andorinhas, hoje batizado como

---

\* Historiador e professor adjunto da UEPG. Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense. E-mail: edameister@gmail.com

\*\* Arquiteto, engenheiro civil e professor adjunto da UEPG. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAU da Universidade de São Paulo. E-mail: elementosdearquitetura@yahoo.com.br

\*\*\* Juíza de Direito, titular da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ponta Grossa e mestrandia em Direito pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM. E-mail: juremacsgomes@gmail.com

Ocupação Ericsson, na cidade de Ponta Grossa - PR. As demandas sociais e de acesso à moradia do caso objeto do estudo delinearam características estruturais complexas que desafiaram a prática jurisdicional comum e ensejaram a construção de processos dialógicos, colaborativos e inclusivos, a partir de uma perspectiva estrutural, no contexto do exercício do direito social à moradia. Por meio da descrição das atividades executadas, retratamos a perspectiva dos autores que atuam na referida demanda, para uma visão ampliada da diferenciada prática de tratamento do conflito estrutural. No percurso metodológico, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, a análise documental e o relato de experiência. Por fim, a partir das conclusões encontradas, verificamos que, apesar da desafiadora e ao mesmo tempo inovadora dimensão da demanda estrutural, a construção dialógica, colaborativa e inclusiva, entre vários atores sociais, proporcionou avanços, tanto processuais quanto sociais.

**Palavras-Chave:** Demanda estrutural. Direito à moradia. Processo dialógico. Processo estrutural.

**ABSTRACT:** This article aims to recount the collaborative and dialogical experience between the Judiciary and the University in managing the structural problem materialized in a Possession Reintegration Lawsuit, filed due to a collective occupation in the Andorinhas Development, now named Ericsson Occupation, in the city of Ponta Grossa - PR. The social demands and access to housing in the case under study outlined complex structural features that challenged the common jurisdictional practice and led to the construction of dialogical, collaborative, and inclusive processes, from a structural perspective, in the context of the exercise of the social right to housing. Through the description of the activities carried out, we portray the perspective of the authors involved in the aforementioned demand, for a broader view of the differentiated practice of handling structural conflict. In the methodological course, bibliographic research, document analysis, and experience reporting were used. Lastly, from the conclusions found, we verified that, despite the challenging and simultaneously innovative dimension of the structural demand, the dialogical, collaborative, and inclusive construction, among various social actors, brought about advances, both procedural and social.

**Keywords:** Structural demand. Right to housing. Dialogical process. Structural process.

## INTRODUÇÃO

Apresentamos, neste artigo, uma experiência em andamento que articula o potencial transformador da população que se organiza em torno de um movimento social

com a estrutura urbana, com vista a promover o acesso ao direito de moradia previsto na Constituição da República de 1988.

O direito à moradia foi reconhecido no rol dos direitos humanos em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, no seu artigo 25, incorporado na Constituição Federal, no artigo 6º, e reconhecido em uma série de acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966 (artigo 11); a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 (artigo 5 (e) (iii)); a Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978 (artigo 9 (2)); a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (artigo 14 (2)(h)); a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, (artigo 27(3)); a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976 (seção III(8)) e capítulo II (A, 3); a Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, (capítulo 7(6)), entre outros.

O conjunto legislativo descrito revela que não se trata apenas de acesso a um teto. Ele insere o direito à moradia na perspectiva mais ampla da dignidade humana, a qual atinge todos os aspectos da vida familiar e comunitária, entrelaçando-se com as dimensões da educação, da saúde, da segurança alimentar, do saneamento básico, do ambiente saudável, do lazer, da cultura e da segurança. A legislação vigente aponta, portanto, para a existência de um direito das famílias para uma vida digna na construção e na organização das cidades.

Apesar de solidamente estabelecido, a concretização desse direito encontra obstáculo na organização das cidades, em especial pela dinâmica urbana que, em grande parte, é controlada pelos agentes do capital imobiliário. A tensão entre um direito que deveria ser assegurado e a incapacidade de o Estado tornar esse direito uma realidade gera um problema que esgarça o tecido social e provoca uma crise, que se manifesta na visibilização da fome e da miséria nas ruas da cidade, o que acarreta uma reação no tecido social. A compreensão da problemática como estrutural mobiliza movimentos de enfrentamento mais sistêmico ao problema. É da crise que nascem os movimentos sociais.

Podemos, neste momento, interpretar os acontecimentos aqui analisados a partir do ferramental teórico proposto por Alberoni (1991), em obra bastante significativa para a discussão aqui proposta, intitulada *Gênese: Como se criam os mitos, os valores e as instituições da civilização ocidental*. Para ele, a crise tem um potencial criativo. Quando “as forças sociais que sustentavam aquele tipo de arranjo social e cultural já não conseguem mais fazê-lo”, surgem as condições para a formação do movimento social. Esse momento inicial, que ele chamou de “estado nascente”, é um processo, ao mesmo tempo individual e coletivo, cuja unidade elementar não é o chefe, mas o grupo que se forma em torno dele, que cria uma identidade e elabora uma ação comum. O sucesso do movimento depende da adequação dessa ação com as demandas da sociedade na qual aquele se insere.

Alberoni (1991) afirma que essa experiência é vivida com excepcional energia e com a consciência de se estar vivendo um momento especial. O movimento se institui no embate com as estruturas sociais sentidas como injustas. Esse momento, segundo o autor, exige um imenso dispêndio de energia, baseada na emoção heroica, na autolimitação das necessidades, tornando difícil sua permanência em longo prazo, e

no enfrentamento do cotidiano. Segundo ele, nesse embate entre o movimento e as estruturas hegemônicas, os movimentos seguem três caminhos: ou se extinguem em embates violentos, ou se refugiam em bolhas utópicas ou se institucionalizam. No processo de institucionalização, muitos valores motivadores do movimento são assumidos e ajudam a renovar as estruturas sociais. No entanto, simultaneamente, o movimento renuncia à parte da espontaneidade e da radicalidade, entendida como fidelidade aos ideais contestatórios. Essa transição significa a passagem da liberdade para a necessária normatização e é a única possibilidade de manutenção dos seus ideais. Nesse sentido, a organização social resultante desse embate é, ao mesmo tempo, herdeira e traidora do ideal revolucionário do movimento.

O importante a reter aqui é a existência de uma força social potencial presente no momento que um grupo de pessoas toma para si a tarefa de resolução de um problema social, questionando as estruturas consolidadas. Ao mudarmos a abordagem e olharmos o movimento social como uma oportunidade, ao invés de um caso de polícia, e direcionarmos seu potencial de formação de identidade comunitária e sentimento de pertença para a construção ordenada da cidade, teremos a possibilidade de produzir o que Robert Putnam (2004) chamou de Capital Social.

O método adotado consiste na escrita narrativa, por meio do relato de experiência, que contextualiza a vivência, o aporte teórico e as atividades desenvolvidas para descrever a vivência profissional dos atores, com o intuito de apresentar reflexões e inferências sobre acontecimentos numa área específica (GROLLMUS; TARRÉS, 2015). Junto à construção metodológica, foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, a fim de articular as experiências com o arcabouço teórico.

A partir da apresentação do relato de experiência e da proposta que está sendo construída, pretendemos estabelecer um diálogo reunindo todos os atores do processo em pauta, especialmente com o movimento social e a comunidade moradora da área, a prefeitura e a universidade. Estas detêm tecnologia e conhecimento para propor caminhos possíveis, a partir de um projeto que direcione o potencial social existente na direção de um ordenamento urbano inclusivo, conforme nossa legislação prevê.

## A CRISE DE MORADIA EM PONTA GROSSA - PR

Ponta Grossa, localizada no Estado do Paraná, é uma cidade que se caracteriza pela reprodução das desigualdades sociais na sua estrutura urbana<sup>1</sup>. A concentração da propriedade urbana, como reserva de valor, tem como contrapartida a localização da população mais vulnerável em moradias impróprias, localizadas nas periferias do Município, como apontam os fortes indicadores de segregação e de exclusão social no espaço urbano. Estudos, a exemplo do realizado por Nascimento e Matias (2011), apontam situações de moradias localizadas próximas às ferrovias, também em terras sob redes de alta tensão elétrica, encostas com declividade topográfica acentuada e,

<sup>1</sup> De acordo com o Cadastro Único para Programas Sociais, em Ponta Grossa, pelo menos 13.239 pessoas estão na linha da pobreza ou da extrema pobreza e 38.495 famílias ocupam a posição de baixa renda, ou seja, vivem com menos de meio salário mínimo (VIEIRA, 2021).

principalmente, às margens dos inúmeros cursos d'água (arroyos seriamente contaminados) que atravessam a área urbana.

A desigualdade social em Ponta Grossa impacta a questão da habitação de tal maneira que, segundo os dados do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social em 2019, a chamada “fila da PROLAR” tinha cadastradas 19 mil famílias, apesar de o programa “Minha Casa Minha Vida” ter anteriormente implantado 24 mil moradias no estrato de baixa renda na cidade. O mesmo documento aponta também 7,6 mil famílias faveladas, muitas delas sem esperança de serem contempladas pelos programas habitacionais. Depois da elaboração desse “Plano Estadual de Habitação de Interesse Social”, a situação social e habitacional em Ponta Grossa só piorou.

Diante das pressões sociais acumuladas, da paralisação das políticas habitacionais e da redução das políticas sociais em todo o Brasil, somadas a um agravamento do quadro social, de emprego e de renda, e como consequência também da crise sanitária que vivemos nos últimos anos, tivemos recentemente um aumento da tensão social que levou centenas de famílias a uma situação de risco social e sanitário acima do que se espera como o mínimo de dignidade humana.

Não se trata, entretanto, de um processo recente. A cidade de Ponta Grossa, em particular, teve suas primeiras concessões de terras urbanas destinadas pela câmara de vereadores à elite proprietária das fazendas da região. Os contingentes populacionais que chegaram à cidade foram sendo alocados em regiões periféricas. Os alemães do Volga, em 1878, os poloneses, em 1898, os ucranianos, em 1905, e os trabalhadores que vieram para a construção da ferrovia foram alocados nas periferias da cidade. O crescimento da periferia se intensificou na década de 1970 com a migração rural-urbana provocada pela crise do café. Os terrenos centrais se tornaram então fonte de renda concentrada, tanto mais valorizados quanto mais a periferia se expandia. Essa dinâmica, estimulada pelas administrações municipais, também beneficiárias dessa valorização, resultaram no maior perímetro urbano real do interior do Paraná: quase 10 mil hectares, com os maiores custos de urbanização e de manutenção do Paraná. A dinâmica econômica derivada da industrialização recente acentua as contradições urbanas: o campo cada vez mais mecanizado e uma industrialização concentrada produzem um dos maiores PIB's industriais do interior, ao lado do menor PIB total dos polos regionais, que se associam a uma massa de pessoas pobres com renda inferior a meio salário-mínimo, que chega a 41,62 %, segundo o censo de 2010.

A política habitacional, ao alocar a população pobre nas áreas mais periféricas, forçando a expansão do perímetro urbano, acentua a dinâmica de concentração da renda, agrava as consequências da pobreza, dificultando a mobilidade e a busca por trabalho e renda e, ainda, aumenta os custos de manutenção da estrutura pública urbana. A sucessão das companhias habitacionais, COHAB (Companhia de Habitação Popular), COHAPAR (Companhia de Habitação do Paraná) e PROLAR (Companhia de Habitação de Ponta Grossa), manteve os empreendimentos por meio da criação de loteamentos distantes, casas pequenas e lotes generosos, com duas exceções durante a gestão 2001-1004, que, entretanto, não conseguiram reverter a tendência da concentração da propriedade imobiliária. Apenas como exemplo, a implantação da Vila 31 de Março, em 1967, com as casas reduzidas a até 12,5 m<sup>2</sup>, foi alocada a quase 1 quilômetro do perímetro urbano.

O Programa “Minha Casa Minha Vida”, financiado e subsidiado pelo governo federal, conseguiu entregar em Ponta Grossa em torno de 24 mil unidades. Entretanto, como a lógica de locação dos empreendimentos era determinada por agentes locais, o programa manteve a tendência de implantar os empreendimentos nas áreas mais periféricas e com menos equipamentos urbanos, mantendo a lógica da concentração da renda imobiliária. O resultado, apesar do número expressivo de unidades, foi pequeno para a erradicação das favelas, pois ainda existem 130 delas no quadro urbano da cidade. Assim, temos a manutenção da demanda por habitação popular, com a fila da PROLAR, que conta com 17 a 19 mil famílias, acrescida de uma parte da população cujo nível de vulnerabilidade não chega a atingir os critérios para demandar uma unidade de habitação popular. Grosso modo, podemos afirmar que em torno de 20% da população, entre 70 e 83 mil pessoas, encontram-se em risco habitacional.

## OCUPAÇÃO ERICSON – UM PROBLEMA ESTRUTURAL

Em dezembro de 2021, um imóvel enquadrado como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), de propriedade do Município de Ponta Grossa, destinado à execução de loteamento popular pela antiga PROLAR, foi ocupado por um grupo de pessoas que estava em situação de vulnerabilidade social.

O local conhecido como Loteamento Andorinhas batizou o primeiro nome da ocupação. A ocupação coletiva implicou processos judiciais de Reintegração de Posse, de Interdito Proibitório e de Obrigações de Fazer para ligação de luz e de água por alguns ocupantes. Essas ações têm como parte o Município de Ponta Grossa, a Companhia de Habitação Municipal (PROLAR) e as companhias de Saneamento do Paraná (SANEPAR) e Energia (COPEL) e tramitam na 1ª Vara da Fazenda Pública.

Em razão de pedido das partes, os autos foram encaminhados ao Cejusc Fundiário, que, em sede de conciliação, determinou o “congelamento” da ocupação, e foi apresentado um projeto elaborado por professores da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), que desenharam uma proposta para regularizar a ocupação e o aspecto fundiário daquele território, a partir de diversas frentes. O *Plano de Desenvolvimento Comunitário*, confeccionado pelos professores, em parceria com voluntários, tem como objetivo principal auxiliar a comunidade a “ordenar suas ações para o desenvolvimento social, econômico e ambiental” (VITORELLI, 2022, p. 1).

Com o retorno dos processos ao 1º grau, houve designação de audiência de conciliação entre todos os atores processuais e sociais, interessados na lide, para tomar conhecimento do feito e dialogar sobre a possibilidade da construção coletiva de um plano colaborativo, assistido por uma mediadora e por especialistas da Universidade Estadual de Ponta Grossa, em razão de a problemática ter contornos estruturais e impactar em toda a sociedade pontagrossense. A proposta de dar tratamento estrutural ao caso, a partir do paradigma restaurativo, foi aceita por todos os participantes, sendo, então, por decisão prolatada em 20.06.2022, suspensos os autos e enquadrados como Processo Estrutural para que a mediadora, em parceria com os especialistas da UEPG, pudesse construir as demais etapas com os participantes.

Sobre Processos Estruturais, Edilson Vitorelli (2022, p. 69) explica:

O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação a direitos, pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural. Essencialmente o percurso do processo estrutural tem como fases de desenvolvimento:

- 1) a apreensão das características do litígio, em toda a sua complexidade e conflitualidade, permitindo que os diferentes grupos de interesse sejam ouvidos, em respeito ao caráter policêntrico do litígio;
- 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da estrutura, em um documento ou a partir de diversos acordos ou ordens judiciais, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar de maneira reputada indesejável;
- 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado;
- 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura;
- 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos, ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e,
- 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social que se afigure apropriado, dadas as circunstâncias do conflito, a partir da reorganização da estrutura.

Conforme decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Paraná (2022):

Extrai-se dos ensinamentos que o litígio estrutural é altamente complexo na sua condução e na operacionalização das decisões, especialmente para cumprimento e implementação de políticas públicas.

Inicialmente, não se afastam as possibilidades tradicionais de defesa a serem realizadas pelos advogados e procuradores. Entretanto, em um litígio estrutural há um núcleo de vários litígios entre as partes envolvidas e não é suficiente, em termos processuais, a aplicação da divisão tradicional entre parte autora e parte ré, como estabelecida num conflito adversarial e bipolar.

Por outro lado, é insuficiente para os litígios que envolvem a presente demanda a utilização da lógica processual tradicional e clássica de mecanismos de solução de conflito adversarial (um lado luta contra o outro para vencer), em que cada parte requer a defesa dos seus direitos e de seus interesses. Os litígios e os conflitos ora submetidos a este juízo transcendem as formas até aqui descritas e classificadas corriqueiramente como litígio bipolar, ou seja, uma parte contra a outra.

O papel do Poder Judiciário se modifica com as transformações sociais, políticas e econômicas e há uma reordenação da teoria da separação dos poderes, em que a função judiciária não deve ser mais vista apenas como corretiva, tendo também uma função de efetivar direitos constitucionais.

No caso em questão, devido à sua complexidade, o dever de cooperação entre os sujeitos processuais e sociais foi o vetor que impulsionou a possibilidade de construção dialógica. Cada envolvido, seja parte judicial ou não, foi convidado a cooperar e a participar do desenvolvimento de uma solução criativa para a demanda, de forma que atendessem às necessidades e às limitações de todos.

A atribuição do Poder Judiciário, neste contexto, é a de conduzir o processo por meio da articulação e da organização dos procedimentos, pois, para atender aos problemas decorrentes da demanda estrutural, faz-se necessária a adequação e a flexibilização das normas processuais, a fim de que seja possível alcançar o máximo de aproveitamento para a construção de soluções exequíveis e sustentáveis.

Com a suspensão dos feitos, a indicação da mediadora e, conseqüentemente, o afastamento do juízo, os encontros foram realizados na UEPG e contaram com a participação de todas as partes dos processos, bem como de representantes dos moradores da comunidade e de voluntários que atuam como especialistas para consulta na construção dos consensos. No primeiro encontro, ocorrido em 06 de julho de 2022, por exemplo, foi concedida a anuência precária pelo representante do Município de Ponta Grossa para que fosse possível realizar a ligação de água, esgoto e energia em algumas residências e iniciados os trâmites para a execução do projeto de construção de casas populares pela UEPG.

A espiral de decisões é uma condição típica do processo estrutural, em que são deliberadas ações de forma consensual entre os envolvidos no litígio para que se mantenha uma constante e vigilante transformação da situação conflituosa, com a mudança de cenário e adaptações no curso do procedimento. Em situações de judicialização de políticas públicas, na busca da conformidade estrutural, é importante a participação de especialistas no tema objeto da controvérsia, para que a solução seja construída coletivamente, mas com respeito às demais políticas, às decisões dos Poderes Executivo e Legislativo e às restrições orçamentárias.

Em 19 de julho de 2022, foi realizado o segundo encontro, em que os colaboradores externos (a mediadora e os especialistas da UEPG), em conjunto com o representante do Município de Ponta Grossa e da comunidade, realizaram assembleia na sede da Ocupação, com o intuito de apresentar e dialogar com os moradores e suas famílias sobre o processo estrutural e como se daria o cadastro das famílias, referente à ordem de congelamento, proferida em sede de agravo de instrumento, pelo Tribunal de Justiça do Paraná<sup>2</sup>.

O terceiro encontro, realizado na UEPG, em 03 de agosto de 2022, contou com a presença do grupo formado na primeira reunião, momento em que se pactuou acerca da necessidade de se realizar medidas preventivas e informativas quanto à educação ambiental dos moradores; de efetuar o patrolamento das ruas da comunidade e de realizar o protocolo administrativo para solicitação de construção do barracão e autorização da construção da primeira casa modelo.

No dia 05 de agosto de 2022, uma equipe, composta por servidores da 1ª Vara da Fazenda Pública de Ponta Grossa, por estudantes voluntários da UEPG, pelos colaboradores

<sup>2</sup> AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 0073750-82.2021.8.16.0000 DE PONTA GROSSA – 4ª VARA CÍVEL DO FORO CENTRAL. AGRAVANTE: COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA – PROLAR. AGRAVADO: FRENTE NACIONAL DE LUTA CAMPO E CIDADE. RELATOR: DES. FERNANDO PRAZERES.

externos, pela magistrada responsável pelo caso e por integrantes da comunidade, realizou o “congelamento” determinado em sede de Agravo de Instrumento, por meio da afixação nas casas de uma etiqueta com um número para o cadastro rápido das famílias, efetuado via aplicativo gratuito, de nome *ODK Collect*.

Foram afixadas 354 placas numéricas, o que proporcionou identificar, em um primeiro momento, a quantidade de famílias que precisavam ser assistidas pelo projeto em parceria com a UEPG, assim como desenhar as estratégias de atendimento social aos moradores.

## O PAPEL DA UNIVERSIDADE

O ato da ocupação da área pelo movimento social produz uma crise, do ponto de vista das ciências sociais, que pode ser vista como uma oportunidade de mobilizar as forças sociais na construção de uma cidade mais próxima aos princípios de justiça social, consagrados na constituição pátria. A universidade, baseada no tripé que fundamenta a produção do conhecimento – pesquisa, extensão e ensino – é o espaço por excelência para projetar as potencialidades da crise na integração na dinâmica da cidade de maneira positiva.

A apresentação do projeto pela Universidade, tecnicamente viável, permitiu a redução de diferenças entre as partes e de diálogo produtivo, reduzindo a diferença entre os princípios constitucionais baseados nos direitos humanos e no papel de cada uma das instituições na organização da cidade. De início, ficou claro que o projeto colocado na mesa não era definitivo, mas um instrumento de diálogo, que vem sendo modificado permanentemente à medida que são constituídos os pactos para avançar nos objetivos. Mais do que um projeto no sentido clássico, a universidade apresentou objetivos e metodologias com potencial de orientar um processo de construção coletiva.

O projeto inclui os passos necessários para a regularização fundiária urbana e apresenta uma proposta de solução de moradia digna, confortável e de baixo custo. Todavia, propôs-se a ir além, é uma proposta de desenvolvimento de comunidade pensada na sua integralidade. A partir de uma experiência concreta de necessidades e de carências, busca-se desenvolver a consciência da solidariedade e da identidade coletiva como ferramenta fundamental para a superação da pobreza<sup>3</sup>.

O trabalho propõe um permanente diálogo entre os saberes de profissionais de diversas áreas (engenharia, arquitetura, direito, história, assistência social, economia, dentre outras) comprometidos com o desenvolvimento da comunidade e dos líderes comunitários. Pretende, ainda, apresentar uma síntese viável e capaz de desenvolver soluções para superar os obstáculos ao pleno desenvolvimento comunitário.

Adicionalmente, ao diagnosticar os principais obstáculos e apontar projetos viáveis para acelerar o desenvolvimento comunitário, torna-se possível a articulação de parcerias com organizações governamentais e não governamentais para viabilizar os

<sup>3</sup> Esta abordagem se inspira no pensamento de Robert Putnam que argumenta que o sentimento de identidade e de solidariedade é um fator importante no desenvolvimento econômico. Para aprofundar essa ideia, pode-se ler PUTNAM, Robert D. *Democracies in flux: The evolution of social capital in contemporary society*. Oxford University Press, USA, 2004.

recursos mínimos necessários para o salto de qualidade que irá representar a diferença entre uma ocupação desordenada e um espaço de vida digno de moradia.

Finalmente, não é demais frisar que o projeto não é um caminho normativo, mas um documento de orientação em permanente reconstrução em função dos pactos entre os agentes e das oportunidades que se apresentam, sobretudo porque não se trata de levar em consideração apenas os aspectos técnicos e a legislação vigente, uma vez que ele envolve também a história dos grupos que estão interagindo na construção da cidade e considera os aspectos econômicos e políticos, assim como as narrativas familiares e culturais e a visão de mundo que deve enquadrar as soluções técnicas possíveis de serem aplicadas a essa realidade em particular.

Ao propor um projeto visando, para além da regularização fundiária, ao desenvolvimento da comunidade, fazemo-lo sustentados em alguns princípios, a saber:

**1 - Solidariedade Social:** Partimos do princípio de que a solidariedade social é o valor central que possibilitará a superação dos obstáculos ao desenvolvimento.

**2 - Protagonismo Comunitário:** O projeto deve induzir o protagonismo pela própria comunidade. Dessa maneira, por exemplo, no caso da moradia, a autoconstrução deixa de significar apenas uma estratégia de redução de custos para se tornar uma ferramenta fundamental no desenvolvimento do sentimento de solidariedade e pertença. Não se trata de fazer uma política pública para a comunidade, mas de construir com a comunidade.

**3 - Subsidiariedade Dialogada:** O relacionamento entre os agentes deve se pautar por uma subsidiariedade dialogada a partir da qual cada agente contribui com aquilo que lhe é próprio sem inibir outras iniciativas, especialmente aquelas que emergem da própria comunidade.

A partir do diálogo com a comunidade, e realizado um diagnóstico inicial dos principais obstáculos a serem superados, organizamos eixos de trabalho que congregaram voluntários, professores e estudantes na sua execução. Cada eixo apresenta o detalhamento das suas ações em um ou mais projetos que articulem grupos da comunidade, professores e estudantes, por meio de novos projetos de extensão, por exemplo:

**1 - Programa de planejamento do uso do espaço com a locação das famílias:** Objetivo é o de atender à legislação, promover o equilíbrio ambiental e espaços e equipamentos para o convívio comunitário e desenvolvimento do sentimento de pertença. Em especial, no caso de uma comunidade com alto grau de vulnerabilidade, como é o caso, é necessário reservar espaços coletivos que possam servir como espaço de produção e geração de renda e como cooperativa de consumo para reduzir os custos das famílias. Além disso, a própria alocação das famílias deve levar em conta as relações familiares e de amizade já existentes para ampliar as possibilidades de ajuda mútua, tanto no processo de construção da moradia, quanto na manutenção da vida.

**2 - Programa de desenvolvimento de um modelo de habitação de baixo custo:** Construções de habitações de baixo custo, porém, dignas, sustentáveis, confortáveis e bonitas, cuja construção leve em conta a cultura profissional da comunidade e tenha uma fácil curva de aprendizagem e, ainda, considere o ambiente e o máximo aproveitamento do espaço, com o uso de materiais cuja tecnologia já seja conhecida (madeira e tijolos de solo-cimento) e soluções como concregrama para as calçadas, cerca viva produtiva (Ora-pro-nóbis) e, se viável, telhado verde, de baixo custo e fácil incorporação tecnológica.

**3 - Programa de desenvolvimento de modelo de representação comunitária por meio da constituição de personalidade jurídica:** Implantação de um modelo decisório participativo e instituição de uma personalidade jurídica (associação, cooperativa ou condomínio) que permita a implantação das ações coletivas, o estabelecimento das parcerias necessárias e a reunião dos recursos necessários para a construção dos equipamentos coletivos e viabilização da atenção comunitária. Em especial na integração da comunidade em uma rede de economia solidária, na implementação de estratégia de consumo coletivo, na organização de oportunidades de geração de renda e na comercialização de produtos e serviços da comunidade.

**4 - Programa de desenvolvimento comunitário por meio de núcleos de educação continuada e permanente:** Promoção de um núcleo de educação prática para o enfrentamento dos desafios imediatos, por exemplo: cursos de construção civil com ênfase nas técnicas construtivas das casas populares; oficinas sobre técnicas de decisão coletiva e mediação de conflitos; oficinas sobre economia solidária e oportunidades de geração de renda, oficinas sobre hortas comunitárias, integração dos membros da comunidade à rede mundial (Internet), entre outras iniciativas. Em particular, a realização desses projetos seria potencializada com a construção coletiva de representações visuais do projeto, por exemplo, uma maquete do projeto futuro, uma casa-modelo e modelos virtuais das potencialidades existentes no projeto.

**5 - Programa de desenvolvimento comunitário através de núcleos de produção e geração de trabalho e renda:** A implantação de núcleos de produção de tijolos solo-cimento, uma pequena carpintaria para preparação e tratamento das madeiras, de acordo com o projeto arquitetônico e um núcleo de produção de artefatos de concreto para blocos e calçamento servirá, para além de atender às necessidades das construções coletivas, como primeira oportunidade de geração de trabalho e renda. O trabalho coletivo em série barateia o custo e aumenta a qualidade do trabalho. Ademais desse eixo organizado em torno da construção civil, também iremos desenvolver oportunidades de trabalho em outras frentes, como panificação, produção de sabão e sabonetes artesanais e artesanato, a partir de produtos recicláveis etc. A articulação entre a organização da comunidade, material reaproveitável disponível e o conhecimento produzido por pesquisas existentes nos centros de ensino superior de Ponta Grossa é potencialmente capaz de transformar a situação de vulnerabilidade social existente nesta comunidade.

**6 - Programa de implantação de núcleos de resolução de conflitos:** Criação de um Núcleo de Resolução de Conflitos em associação com a justiça restaurativa. Em uma comunidade de alta vulnerabilidade, localizada em uma região de alta incidência de ocorrência de crimes relacionados ao tráfico de drogas e próximo ao CENSE PONTA GROSSA (Centro de Socioeducação Regional de Ponta Grossa), é fundamental fortalecer os laços de solidariedade comunitária como forma de reduzir a vulnerabilidade da comunidade à sedução do crime organizado. Isso somente pode ser feito por dois caminhos interligados. A primeira via estará focada na criação de uma perspectiva esperançosa de vida com oportunidade de geração de renda, valendo-se, para tanto, da educação, e com espaços de sociabilidade comunitária. A segunda via ampara-se no reforço dos laços de solidariedade comunitária. Em todas as comunidades, a maioria da população deseja a paz; entretanto, na ausência do Estado e no enfraquecimento da solidariedade, o crime organizado encontra o espaço para se estabelecer. Por isso, ele se estabelece em comunidades de imigração recente, em que os laços sociais são mais

frágeis. Nesse sentido, o núcleo de resolução de conflitos, a partir do diálogo mediado, é um dos instrumentos de fortalecimento da solidariedade social que reduz a vulnerabilidade da comunidade em relação ao crime.

**7 - Programa de implantação de núcleo de diálogo Inter-religioso:** A criação de espaços de diálogo inter-religioso significa também a ampliação dos espaços de solidariedade na comunidade. Um levantamento inicial demonstrou que a comunidade apresenta grande diversidade de filiação religiosa. A maior parcela, em torno de 30 por cento, é católica, em seguida, vem o grupo das diversas denominações evangélicas e, depois, as religiões de matriz afro-brasileiras. O espaço da religião é o espaço de construção da fraternidade e da solidariedade, mais próximo das populações vulneráveis da periferia. O centro de diálogo inter-religioso deve abrir espaço para as religiões, como os centros de solidariedade social que colaboram positivamente na construção da comunidade.

**8 - Programa de segurança alimentar:** A comunidade Ericson John Duarte é uma comunidade caracterizada por uma profunda vulnerabilidade social. A viabilização do trabalho comunitário e da solidariedade pressupõe um esforço de superação de necessidades imediatas. Uma das primeiras linhas de atuação desse núcleo é o trabalho emergencial de provimento de alimentação. Entretanto, o núcleo se organiza para ações de segurança alimentar em médio e em longo prazo, a partir de algumas ações.

**8.1 - Agricultura urbana:** Mesmo um espaço de alta densidade, como será o dessa comunidade, pode prever e planejar espaços de horta comunitária, de telhados verdes produtivos com ervas medicinais e plantas alimentícias, além de cercas vivas produtivas com espécies como a Ora-pro-nóbis, que serve como cerca, e outras que oferecem extraordinárias propriedades alimentares e medicinais, como o Guaco. Para a implantação desse projeto, contamos com o apoio do LAMA (Laboratório de Mecanização Agrícola - UEPG) e de organizações da agricultura familiar de Ponta Grossa e Castro.

**8.2 - Articulação cidade campo:** Em nossa região, existem diversas organizações da agricultura familiar, as quais têm dificuldade de comercializar seus produtos. De tal maneira, os núcleos de produção da ocupação terão produtos que podem ser úteis aos agricultores como os tijolos de solo cimento, os painéis de madeira etc.

**8.3 - Organização comunitária:** Conhecimento e solidariedade entre vizinhos é também uma maneira de garantir segurança alimentar. Nesse eixo de trabalho, podemos agregar equipamentos de uso comum que permitam à própria comunidade se organizar em torno das necessidades alimentares da comunidade. Dessa maneira, iniciativas da comunidade, como produção de massas ou organização de sopas, podem ser apoiadas tecnicamente e produzir resultados positivos na segurança alimentar.

**9 - Programa de atenção à saúde comunitária:** A definição de saúde dada pela OMS como “situação de perfeito bem-estar físico, mental e social” aponta para o eixo de saúde como uma síntese dos eixos anteriormente descritos. Entretanto, em uma comunidade vulnerável ainda é necessária a atenção para as necessidades imediatas de encaminhamento. Nesse sentido, a organização da comunidade pode proporcionar alguns avanços.

**9.1 - Orientação em relação ao SUS:** O conhecimento de como o SUS funciona no nosso município, quais as portas de entrada e quais os procedimentos para que a acolhida no sistema de saúde seja eficiente pode ajudar na relação com os serviços de saúde.

### 9.1.1 - Organização da comunidade para o atendimento nos projetos de saúde bucal da UEPG.

**9.2 - Organização da comunidade para lidar com os casos de alcoolismo e drogadição:** Nas regiões periféricas da cidade, em especial na região onde se encontra a ocupação Ericson, o alcoolismo e a drogadição são problemas crônicos que agravam outros problemas, a exemplo da violência doméstica. A preparação da comunidade para enfrentar esses problemas e saber como abordar e apoiar a recuperação são uma estratégia comunitária para a melhoria das condições de saúde da comunidade.

**9.3 - Orientação em relação a terapias alternativas e complementares na promoção da saúde:** Orientação em relação à alimentação, ao uso de chás e a atividades físicas são ações que reconhecidamente melhoram a qualidade de vida. A organização da comunidade associada a projetos extensionistas podem promover ajuda na implantação de práticas saudáveis e melhorar a vida na comunidade.

As linhas gerais do projeto aqui apresentado foram construídas a partir das necessidades concretas e da realidade local. A área ocupada era de propriedade da PROLAR e o projeto desenvolvido pela referida instituição seguia a mesma lógica dos projetos anteriores: alocar a pobreza em áreas periféricas sem maiores preocupações com outros aspectos do processo de formação comunitária. O projeto da PROLAR, aprovado em 2011, e ainda sem uso em 2021, apresentava a divisão com lotes de mais de 250 metros quadrados e com ruas internas de 16 metros de largura, muitas sem saída, o que significava atribuir um pequeno potencial de alocação de famílias (em torno de 230 unidades familiares) e não atenderia à pressão da demanda atual por moradias.

Após a inclusão da UEPG no processo de demanda estrutural determinada pelo juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública, foram estabelecidas interações entre professores, voluntários da área de engenharia e a comunidade, para aprimorar o projeto desenvolvido em 2011, o que permitiu criar, coletivamente, soluções alternativas para alocar todas as famílias ocupantes da área (em torno de 400 unidades familiares), dentro de padrões que atendem à dignidade da pessoa humana e ao conforto, bem como às normas legais.

As necessidades imediatas são o principal motivador da ação e do trabalho comunitário, que se torna viável com o uso intenso de tecnologias que visam à pré-fabricação de módulos, a partir de materiais alternativos, como blocos de cimento produzidos com o uso de resíduos da construção civil e *pallets* usados; com isso, é possível racionalizar a aplicação da mão de obra que é mais eficiente no barracão de produção, economizando esforço direto na obra. Não se trata, portanto, de apenas projetar a casa, mas sim de todo um processo produtivo que envolve a casa como um dos seus elementos. As casas estão sendo projetadas com o uso de blocos de cimento, tijolos ecológicos e painéis de madeira, construídos com *pallets* reaproveitados, pequenos quintais aproveitados com agricultura urbana, cercas vivas com espécies medicinais e aromáticas. Algumas quadras, de acordo com as características das famílias, permitirão pequenos edifícios: blocos estruturais de concreto, produzidos localmente por mutirão com agregados reaproveitados de resíduos da construção civil (britador local, com mão de obra de mutirão). O mesmo método se aplica às edificações de interesse público (salão comunitário, pré-escola, biblioteca, restaurante popular etc.), ações a serem realizadas pela própria comunidade. Vale lembrar que o custo do cimento será reduzido com o acréscimo de cinza volante das caldeiras de indústrias locais, que precisam dar uma

destinação adequada ao material. O método de uso desse material já foi e está sendo objeto de pesquisa na universidade, cujos pesquisadores já detêm segurança quanto ao uso dessa tecnologia. As cercas divisórias são espaços que podem ser utilizados com espécies alimentares, medicinais ou decorativas, estimulando o contato entre vizinhos. Também a infraestrutura está sendo projetada com ruas com base em resíduos de construção civil e pavimento de *blokrets* ou *pavers* e calçadas, praças e jardins com *pavers* leves e arborização abundante.

O trabalho em mutirão, neste caso, não é apenas uma estratégia de redução de custos. O labor coletivo é a essência do projeto, é a própria criação de uma comunidade solidária. Os integrantes da comunidade cadastrados (exceto poucas pessoas de muita idade) se prontificaram a participar dos mutirões e a proposta tecnológica está sendo construída para viabilizar essas iniciativas. O trabalho em construção civil, em carpintaria, na produção de materiais, em marcenaria etc. constituirá treinamento para assegurar aos moradores oportunidades de geração de renda. Além disso, servirá de embasamento para as diversas cooperativas de trabalho possíveis. O trabalho coletivo e a utilização intensiva de materiais recicláveis visam à construção de uma comunidade baseada na solidariedade social e na sustentabilidade ambiental.

A abordagem coletiva e o uso de materiais alternativos se refletem na redução do custo de uma unidade habitacional. Com os valores atuais e levando-se em conta que alguns materiais deverão ser adquiridos no mercado, pois não podem ser produzidos localmente, como materiais elétricos ou hidráulicos, o custo de cada unidade está estimado em menos do que foi oferecido a título de subsídio no programa “Minha Casa Minha Vida”. A instalação dos equipamentos necessários à produção e à dinâmica de trabalho deverá ser o germe de um círculo virtuoso que abrirá outras oportunidades de geração de renda, tornando o próprio bairro um mercado consumidor de mais ou menos mil e duzentas pessoas, criando dinâmicas econômicas. Diversas outras oportunidades de geração de produtos podem ser desenvolvidas com auxílio técnico da universidade. Por exemplo, *pallets* podem continuar gerando outros produtos mesmo depois das casas terem sido construídas. O reaproveitamento de materiais abre oportunidade para cooperativas ou microempresas, num processo de empreendedorismo solidário inspirado no que propôs Paul Singer (ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2008). O elemento central será a capacidade de as pessoas se organizarem e trabalharem coletivamente.

Por fim, é necessário destacar que, na década de 1980, a universidade já vivenciou uma situação semelhante. No momento da implantação do *Campus* de Uvaranas, a universidade se deparou com uma ocupação em parte do seu terreno. Ao invés de simplesmente pedir a reintegração de posse, ela optou por organizar os ocupantes em uma parte do terreno e mobilizá-los para a construção de habitações populares, utilizando a técnica de solo cimento apilado, a mesma técnica utilizada na construção dos blocos de engenharia e de agronomia no *campus* universitário. Esse processo deu origem à Vila Rubini II, hoje integrada à Vila Paraíso, situada na divisa leste do *Campus* e conta com razoável infraestrutura. A experiência facilitou a integração da universidade com a comunidade local, diminuiu os riscos de segurança e permitiu a atuação da universidade em diversos outros projetos extensionistas na região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise de conjuntura acerca da situação habitacional da cidade de Ponta Grossa/PR nos indica a fragilidade do exercício dos direitos sociais e de moradia de sua população. Como essa situação é também realidade nacional, tem-se que as ações de natureza prestacional, referentes às políticas públicas, têm demandado um aumento significativo nas ações judiciais, tanto coletivas quanto individuais.

Ao buscar alternativas efetivas para um adequado tratamento de situações complexas, como demandas estruturais, o denominado “Processo Estrutural” vem somar para auxiliar no atendimento aos problemas sociais judicializados, na construção de processos dialógicos e colaborativos. Assim, a partir de uma perspectiva estrutural, essa articulação mostra-se importante para a implementação de direitos e garantias de acordo com as necessidades, possibilidades, bem como as limitações do contexto.

## REFERÊNCIAS

ALBERONI, Francesco. *Gênese: Como se criam os mitos, os valores e as instituições da civilização ocidental*. Rio de Janeiro: Rocco, 1991.

ECONOMIA SOLIDÁRIA. *Estudos Avançados*, v. 22, p. 289–314, abr. 2008. DOI 10.1590/S0103-40142008000100020. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/ea/a/WYVnc8gJVQYFDnrCgbZxjCG/?lang=pt>. Acesso em: 29 nov. 2022.

NASCIMENTO, Ederson; MATIAS, Lindon Fonseca. Expansão urbana e desigualdade socioespacial: uma análise da cidade de Ponta Grossa (PR). *Raega - O Espaço Geográfico em Análise*, v. 23, 2011.

PUTNAM, Robert D. *Democracies in flux: The evolution of social capital in contemporary society*. Oxford University Press, USA, 2004.

TJPR. 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Ponta Grossa. *Autos nº 0032534-84.2021.8.16.0019* (Reintegração de Posse).

VIEIRA, João Gabriel. Mais de 13 mil pessoas vivem na linha da pobreza em Ponta Grossa. 2021. *Periódico Redação de Mídia Integrada - UEPG*. Disponível em: <https://periodico.sites.uepg.br/index.php/cidade-cidadania/2469-mais-de-13-mil-pessoas-vivem-na-linha-da-pobreza-em-ponta-grossa#:~:text=Pelo%20menos%2013.239%20pessoas%20est%C3%A3o,%2C%20com%20R%2489%2C00>.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural*. Teoria e Prática. 3. ed. São Paulo: Editora JusPODIVM, 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*. São Paulo: Thomson Reuters, outubro/2018, vol. 284, p. 333-369.