

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

JEAN CARLOS DIAS

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jean Carlos Dias, Rogerio Luiz Nery Da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-071-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Apresentação

GT – DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

O CONPEDI - CONSELHO NACIONAL DAS PÓS-GRADUAÇÕES EM DIREITO, consolidando sua atuação proativa em favor do avanço da pesquisa na área jurídica, desde à teoria do direito, aos mais inovadores ramos de estudo e aplicação jurídica, promoveu o XXXI Congresso Nacional do Conpedi – Um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias. De 27 a 29 de novembro de 2024, no qual foram apresentados variados trabalhos científicos, a partir de palestras, mesas redondas, artigos científicos e painéis, que se distribuíram por dezenas de grupos de trabalho (GTs) com ampla diversidade temática. A nós, Professor-doutor Jean Carlos Dias, do Centro Universitário do Pará (CESUPA) e Professor-doutor Rogério Luiz Nery da Silva, da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), coube a honrosa tarefa de conduzir os trabalhos do GT – DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV, que há anos se dedica à produção de conhecimento, desde a apresentação, análise e crítica aos temas da maior indagação na área das prestações sociais, tão necessárias à população mais carente em países de desenvolvimento em curso e, principalmente, à área das Políticas Públicas, responsável pelos instrumentos, processos, procedimentos, ritos de implementação de planos, programas e ações para a efetiva entrega das mencionadas prestações, mediante oferta de serviços públicos eficientes e benefícios sociais efetivos, conforme os trabalhos que se seguem:

Os textos colacionados ao longo do presente volume se dividem em três blocos temáticos, organizados segundo sua apresentação e debate no Encontro Nacional do Conpedi. O primeiro bloco, com trabalhos focados no DIREITO SOCIAL À SAÚDE, têm-se os seguintes trabalhos: no texto 1, Políticas Públicas de Inclusão para as Novas Deficiências Ocultas e Promoção da Igualdade – Uma Análise da Fibromialgia, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Roberta Soares Gusmão dos Santos, quanto às políticas públicas de saúde, pela categorização tradicional das deficiências de natureza oculta, em especial a fibromialgia; no texto 2, A saúde mental das mães atípicas e das crianças com deficiência em tempos de desastres: uma análise sob a ótica das políticas públicas no Rio Grande do Sul, de Joice Graciele Nielsson, Ana Luísa Dessoy Weiler e Renata Favoni Biudes, sobre o atendimento à saúde mental das crianças com deficiência e das chamadas “mães atípicas”, no contexto do desastre climático, ambiental e sanitário que assola o Rio Grande do Sul; no texto 3, O direito à saúde e as políticas públicas para pessoas com deficiência: impactos no

desenvolvimento social e educacional sob as lentes da teoria das capacidades de Nussbaum, de Priscila de Freitas e Renata Favoni Biudes, que sob prisma capacitivo nusbauniano, aponta as possíveis fragilidades nos variados níveis de atenção (saúde, educação, sociais, empregabilidade) quanto ao desenvolvimento social das pessoas com deficiência e sua inserção e permanência no mercado de trabalho; no texto 4, A utilização da mediação sanitária como uma ferramenta de resolução de conflitos de pessoas com transtornos mentais: análise sobre a Rede de Atenção Psicossocial (RAP), de Priscila de Freitas e Tuani Josefa Wichinheski, que a partir da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), analisaram como a mediação sanitária na solução de conflitos relacionados com o direito à saúde de pessoas com transtornos mentais; no texto 5, Reavaliação das políticas públicas e as comunidades terapêuticas: uma análise do retrocesso social nos termos da ADI 7.013/DF, de Lara Pereira da Silva, que analisa a Lei de Reforma Psiquiátrica (Lei Federal 10.216/2001) como paradigma da luta antimanicomial no Brasil, com o banimento do isolamento como medida de tratamento em matéria de saúde mental e potencial conflito com a política de incentivo à Comunidades Terapêuticas na Lei de Drogas (LEI 11.343/2006). Pugna pelos argumentos científicos no policy making e pela aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social; no texto 6, Processo legislativo em reprodução assistida no Brasil: uma análise do ambiente institucional e acesso, Lara Pereira da Silva, questiona o limitado acesso às Técnicas de Reprodução Assistida (TRA) no Brasil – país líder em utilização destes manejos, mas onde o planejamento familiar (Lei 9.263/1996) não disponibiliza suficientemente esse acesso aos menos favorecidos. O estudo analisa projetos de lei em trâmite voltadas a mitigar a insegurança em matéria de reprodução assistida, pela sistematização comparativa dos PL.

No segundo Bloco, sobre o DIREITO À CIDADE, À MORADIA E À ALIMENTAÇÃO, DIREITOS DO IDOSO E DIREITOS DA MULHER, tem-se, os seguintes trabalhos: no texto 7, Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva (Programa Cisternas), no contexto das cidades inteligentes, de Eneida Orbage de Britto Taquary , Catharina Orbage de Britto Taquary Berino, Alan Bresciani Colle Bettini de Albuquerque Pati Lins, em que são analisados os riscos que a inobservância de conformidade e governança, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com repasses de verbas públicas, inadequação da execução das tecnologias sociais e ineficácia das capacitações sobre consumo consciente de água, comprometendo o objetivo do programa e risco de inexecução total ou parcial do contrato na captação de água da chuva; no texto 8, Do direito à cidade e o direito à moradia: um estudo de caso com enfoque na população Beira Trilhos, de Passo Fundo, de Ana Raquel Pantaleão da Silva, Adriana Fasolo Pilati , Ana Júlia Cecconello Folle, em que a partir do conceito de cidade e dos chamados direitos urbanos (direito à cidade e à moradia), investiga-se como a urbanização desenfreada e a especulação

imobiliária contribuíram para a crise habitacional e a exclusão social no país; no texto 9, Cidades e etarismo: a inclusão social das pessoas idosas nos espaços urbanos como política de envelhecimento digno, de Vitória Agnoletto, Anna Paula Bagetti Zeifert e Ana Luísa Dessoey Weiler, analisa os espaços urbanos e as condições oferecidas às necessidades específicas das pessoas idosas, sem atenção à vulnerabilidade, a dificultar a mobilidade e a participação social e a implicar isolamento social - fator agravador de problemas de saúde física e mental, a elevação do custo de habitação, pelo processo de gentrificação, que pressiona essa população a deixar bairros onde viveram durante grande parte de suas vidas, rompendo redes de apoio social; no texto 10, A invisibilidade das políticas públicas na educação para a pessoa idosa e suas consequências à saúde mental e à qualidade de vida, de Adriana Fasolo Pilati, Eliana Garcia de Carvalho, que analisa a falta de visibilidade das políticas públicas voltadas à educação de idosos no Brasil e as consequências para a saúde mental e a qualidade de vida dessa população, desde a educação ao longo da vida, como um direito fundamental para a autonomia, inclusão social e bem-estar dos idosos à relação com a vulnerabilidade social, o isolamento e os riscos à saúde mental; no texto 11, Relações federativas e políticas públicas: estudo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, de Julia Alfradique Leite, cujo artigo propõe a análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a partir das competências federativas no arranjo institucional do programa, já que visa ao atendimento à população em situação de insegurança alimentar e ao estímulo à agricultura familiar, com regulamentação e financiamento da União e tem execução variável, atribuível aos estados e municípios; e no texto 12, Violência contra a mulher no Brasil: a importância da Lei Maria da Penha e políticas públicas para o empoderamento feminino, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, a autora investiga a violência contra a mulher no Brasil, com foco na Lei Maria da Penha e em políticas públicas que promovem o empoderamento feminino. Analisa-se a eficácia da LMP e identificam-se boas práticas de políticas públicas que têm contribuído para a proteção e o empoderamento das mulheres.

No terceiro bloco, acerca da TEORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CONDIÇÕES FORMAIS E MATERIAIS E ACESSO À JUSTIÇA, foram apresentados e debatidos os trabalhos: no texto 13, Judicialização de políticas públicas e as possibilidades de soluções alternativas: estudo de caso sobre o Benefício de Prestação Continuada, de Julia Alfradique Leite, analisa-se o fenômeno da judicialização da política pública no Brasil a partir do estudo de caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), os impactos dessa judicialização na política pública e as possibilidades de soluções alternativas. O controle judicial tende a desconsiderar a complexidade da política pública, resultando em sérios prejuízos à boa governança; no texto 14, A lei do superendividamento e a efetividade das políticas públicas de proteção ao consumidor bancário, de Emílio José Silva Mendes, José Antonio de Faria Martos e Laura Samira Assis Jorge Martos, em que se discute a Lei nº 14.181/2021, (Lei do

Superendividamento), e sua eficácia na proteção ao consumidor bancário, investiga a transformação das relações de consumo em contexto de consumo exacerbado e as proteções legais conferidas ao consumidor, com especial ênfase na hipossuficiência do consumidor; no texto 15, A telepresencialidade como política pública de acesso à justiça, de Kairo Telini Carlos, José Antonio de Faria Martos e Laura Samira Assis Jorge Martos, em que se avalia o acesso remoto e seus acessórios como política pública que contribuiu para assegurar o acesso à justiça, no contexto da pandemia de COVID-19. Investiga a evolução legal dessa prática, seus benefícios, desafios e limitações, a superar barreiras econômicas, geográficas e sociais; no texto 16, Transparência, governança, controle social e democracia deliberativa: uma análise de referentes teóricos estruturantes de um controle de contas adequado ao estado democrático de direito, de Renise Xavier Tavares e Saulo de Oliveira Pinto Coelho, como estudo teórico dos referenciais estruturantes dos conceitos e categorias sobre controle social e controle de contas, com destaque à reduzida articulação entre esses controles, a fim de instrumentar equipagem teórica adequada à área baseada em saberes jurídicos e extrajurídicos, como ciência política, teoria da democracia e a ciência da administração; no texto 17, Apoio ao controle social pelo controle de contas: uma revisão indicativa da literatura para entender o estado da arte no Brasil na perspectiva da democracia deliberativa, de Renise Xavier Tavares e Saulo de Oliveira Pinto Coelho, em que se mapeia as atuações dos Tribunais de Contas quanto ao apoio e impulsionamento ao controle social – como agenda do sistema de contas, nem sempre priorizada, mediante o estudo da atuação de órgãos e entidades de controle à participação social no controle da administração pública, confirmando que os Tribunais de Contas devem exercer um papel importante na promoção do controle social, como repositório de informações para a atuação da sociedade civil em relação ao gasto público; e, finalmente, o texto 18, Gestão pública e políticas públicas: ações, estratégias e controle, de Catharina Orbage de Britto Taquary Berino e Daniel Machado Berino, em que se discute “quem decide qual é a política pública da vez?”, mediante a análise das ações governamentais e das escolhas parlamentares que direcionam a agenda, a formulação e implementação de políticas públicas, afim de melhor compreender as escolhas da Administração Pública na formulação de políticas públicas no Brasil, face às escolhas majoritárias, para o empoderamento dos cidadãos como atores e influenciadores no decision making.

Certos de buscar cumprir o papel articulador das melhores iniciativas de fomento à pesquisa jurídica, em nome do Conpedi, vimos disponibilizar por meio deste volume o acesso a esses conteúdos para sua reflexão.

Desejamos aos muito prezados pesquisadores uma excelente leitura!

Professor-Doutor JEAN CARLOS – Centro Universitário do Pará (CESUPA)

Doutor em Direitos Fundamentais e Relações Sociais (Universidade Federal do Pará - 2006), Mestre em Instituições Jurídico Políticas (Universidade Federal do Pará - 2002). Professor de Teoria do Direito, Direito Processual Civil, Teoria Geral do Processo e Direito Econômico nos Cursos de Graduação e Pós Graduação do Centro Universitário do Pará (CESUPA); Coordenador do PPGD CESUPA em Direito. Árbitro na CAMES. Vice-Presidente Regional do CONPEDI. Advogado OAB-PA.

E-mail: jean@bastosedias.com

Professor-Doutor ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ).

Professor no Programa Erasmus Plus, da União Europeia (Cardinal Winzinsky University – Varsóvia – Polônia e Università di Foggia - Italia); Pós-doutorado em Direito e Ciência Política (Université de Paris X - França); Doutorado em Direito Público e Evolução Social (UNESA); doutorando em Filosofia do Direito (Universität zu Kiel – Alemanha); Mestrado em Direito e Economia (UNIG); Posgrado em Jurisdicción y Justicia Constitucional (Univ. Castilla-La Mancha – Espanha); Pós-graduação em Educação (UFRJ), Graduação em Direito (UERJ), advogado OAB-RJ.

E-mail: dr.nerydasilva@gmail.com

**DO DIREITO À CIDADE E O DIREITO À MORADIA: UM ESTUDO DE CASO
COM ENFOQUE NA POPULAÇÃO BEIRA TRILHOS DE PASSO FUNDO**

**ON THE RIGHT TO THE CITY AND THE RIGHT TO HOUSING: A CASE STUDY
FOCUSING ON THE BEIRA TRILHOS POPULATION OF PASSO FUNDO**

Ana Raquel Pantaleão da Silva ¹

Adriana Fasolo Pilati ²

Ana Júlia Cecconello Folle ³

Resumo

Este trabalho discute o direito à cidade e o direito à moradia digna, abordando suas origens, transformações ao longo da história e sua aplicação no Brasil, com enfoque na população Beira Trilhos da cidade de Passo Fundo, Rio Grande do Sul. O estudo parte de uma análise conceitual e jurídica, explorando o que é a cidade e os princípios que sustentam os direitos urbanos, como o direito à cidade e à moradia, ambos garantidos pela Constituição Federal de 1988. O trabalho investiga como a urbanização desenfreada e a especulação imobiliária contribuíram para a crise habitacional e a exclusão social no país, destacando a necessidade de políticas públicas inclusivas que promovam a integração de populações vulneráveis aos planos urbanos. O caso específico da população Beira Trilhos é analisado no contexto da ação civil pública de reintegração de posse nº 5002171-59.2016.4.04.7104/RS, movida pela empresa Rumo Malha Sul S/A, que administra a malha ferroviária da região. A metodologia utilizada é qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, e envolve revisão bibliográfica, análise documental de fontes primárias e secundárias, e estudo de caso. A pesquisa revela a importância da aplicação efetiva dos princípios da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana, propondo reflexões sobre alternativas de regularização fundiária e políticas públicas que garantam o direito à cidade e à moradia digna para todos. Conclui-se que a promoção de um urbanismo mais inclusivo e justo é fundamental para assegurar uma cidade que respeite os direitos fundamentais de seus cidadãos.

Palavras-chave: Direito à cidade, Direito à moradia, Função social da propriedade, População beira trilhos de passo fundo, Urbanismo inclusivo

¹ Aluna do Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do Direito - UPF. Artigo produzido pelo projeto de Extensão Beira-Trilhos e do grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional e Democracia - Direito/UPF.

² Coordenadora do PPGD do Curso de Mestrado em Direito da UPF. Membro do Projeto de extensão Beira-Trilhos e Coordenadora do Projeto de Pesquisa Jurisdição Constitucional e Democracia.

³ Aluna do PPGD Direito do Curso de Mestrado - UPF. Membro do grupo de pesquisa Jurisdição Constitucional e Democracia - Direito/UPF.

Abstract/Resumen/Résumé

This study discusses the right to the city and the right to adequate housing, addressing their origins, transformations throughout history, and their application in Brazil, with a focus on the Beira Trilhos population in the city of Passo Fundo, Rio Grande do Sul. The study begins with a conceptual and legal analysis, exploring what a city is and the principles that underpin urban rights, such as the right to the city and housing, both guaranteed by the 1988 Federal Constitution of Brazil. The research investigates how rampant urbanization and real estate speculation have contributed to the housing crisis and social exclusion in the country, highlighting the need for inclusive public policies that promote the integration of vulnerable populations into urban plans. The specific case of the Beira Trilhos population is analyzed in the context of the public civil action for repossession No. 5002171-59.2016.4.04.7104/RS, filed by the company Rumo Malha Sul S/A, which manages the railway network in the region. The methodology used is qualitative, exploratory, and descriptive in nature, involving a literature review, documentary analysis of primary and secondary sources, and a case study. The research reveals the importance of effectively applying the principles, proposing reflections on alternatives for land regularization and public policies that guarantee the right to the city and adequate housing for all. It concludes that promoting a more inclusive and just urbanism is essential to ensuring a city that respects the fundamental rights of its citizens.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to the city, Right to housing, Social function of property, Beira trilhos population of passo fundo, Inclusive urbanism

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo discutir os direitos à cidade e à moradia, explorando suas origens, transformações ao longo da história e os desafios atuais para sua efetivação, com um enfoque específico na população Beira Trilhos da cidade de Passo Fundo, no Estado do Rio Grande do Sul. Este estudo é contextualizado pela ação civil pública nº 5002171-59.2016.4.04.7104/RS, que ilustra as complexidades jurídicas e sociais envolvidas na disputa pela moradia digna e na efetivação dos direitos urbanos.

A metodologia utilizada é de natureza qualitativa, baseada em uma abordagem exploratória e descritiva. A pesquisa fundamenta-se na revisão bibliográfica, bem como na análise de documentos legais e normativos. Além disso, este estudo realiza uma análise de caso da ação civil pública de reintegração de posse nº 5002171-59.2016.4.04.7104/RS, movida pela empresa Rumo Malha Sul S/A, envolvendo a população Beira Trilhos de Passo Fundo. A análise do caso é complementada pela pesquisa documental em fontes primárias, como acórdãos, decisões judiciais e relatórios técnicos, e secundárias, como artigos acadêmicos, livros e relatórios de organizações da sociedade civil. Essa abordagem permite uma compreensão abrangente e crítica dos desafios relacionados ao direito à cidade e à moradia digna, fornecendo subsídios para a reflexão sobre políticas públicas inclusivas e os direitos fundamentais das populações vulneráveis.

Assim, para compreender a situação da população Beira Trilhos e os direitos envolvidos, é fundamental definir inicialmente os conceitos de "cidade" e "direito à cidade". A cidade, segundo Liliana Allodi Rossit, "reflete o centro da vida em sociedade. É o local que foi adaptado para a convivência humana. É um ambiente artificial, criado pelo e para o ser humano" (ROSSIT, 2005, p. 72). Dessa forma, a cidade se configura como o espaço onde se concentram as dinâmicas sociais, econômicas e culturais, mas também onde se manifestam as disparidades urbanas, revelando a coexistência de oportunidades e desigualdades. No contexto urbano, o direito à cidade emerge como um conceito fundamental que envolve o direito de todos os habitantes de participar, acessar, ocupar e transformar o espaço urbano de maneira justa e equitativa.

Estreitamente relacionado ao direito à cidade está o direito à moradia digna, que é igualmente essencial para o pleno exercício da cidadania. O direito à moradia está consagrado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, como um direito social fundamental. No entanto, a prática nas cidades brasileiras demonstra um cenário de grande escassez de moradia,

especialmente para as populações de baixa renda, que muitas vezes não têm acesso nem mesmo às necessidades básicas. Essa realidade infringe diretamente o princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal, que é o alicerce do ordenamento jurídico brasileiro. Assim, o direito à moradia digna não se restringe apenas ao provimento de um abrigo básico, mas requer condições adequadas de habitação que promovam o bem-estar, segurança, saúde, e acesso a serviços públicos essenciais, infraestrutura apropriada e um ambiente socialmente inclusivo.

O conceito de moradia digna implica garantir que os espaços habitacionais não sejam apenas um teto sobre as cabeças das pessoas, mas que sejam locais que promovam uma vida saudável e segura. A ausência de tais condições perpetua um ciclo de pobreza e exclusão, marginalizando ainda mais as populações vulneráveis e contribuindo para a violação contínua de seus direitos fundamentais. Em "Guerra dos Lugares" (2015), Raquel Rolnik destaca a importância de políticas públicas eficazes para a promoção de moradia digna, enfatizando a necessidade de um planejamento urbano que considere as necessidades das populações de baixa renda. Segundo Rolnik, a urbanização desenfreada, associada à especulação imobiliária, agrava a crise habitacional nas cidades brasileiras, tornando indispensável a intervenção estatal para garantir justiça social e o direito à cidade.

Da mesma forma, Ermínia Maricato, em "O Impasse da Política Urbana no Brasil" (2011), explora a relação entre urbanização acelerada e segregação socioespacial, destacando que a exclusão das populações pobres dos centros urbanos resulta em uma violação sistemática do direito à moradia digna. Maricato ressalta a importância de políticas inclusivas que promovam a integração das populações vulneráveis nos planos urbanos, assegurando-lhes acesso a serviços básicos e uma melhor qualidade de vida. Assim, a abordagem desses autores evidencia que a questão da moradia e do direito à cidade no Brasil é profundamente interligada com o desenvolvimento de políticas públicas que visem à inclusão social e à redução das desigualdades.

Diante desse contexto, é crucial abordar o caso da população Beira Trilhos em Passo Fundo, foco deste estudo de caso. A comunidade Beira Trilhos está localizada nos arredores dos trilhos de trem que atravessam diversos bairros da cidade, incluindo Valinhos, Vera Cruz, Victor Issler, Dona Elisa, Centro, Cruzeiro, Petrópolis, Santa Maria, São Cristóvão e São Luiz Gonzaga. Essa população vive em situação de irregularidade fundiária, uma vez que não detém a propriedade dos terrenos onde estão assentadas, situação que é objeto de uma ação de reintegração de posse proposta pela empresa de vias férreas Rumo Malha Sul S/A, que administra e opera a malha ferroviária no sul do Brasil.

Por esse motivo, a discussão sobre o direito à cidade e à moradia digna no contexto da população Beira Trilhos de Passo Fundo revela-se não apenas uma questão jurídica, mas também social e urbana. A irregularidade na ocupação dessas áreas reflete um problema histórico de exclusão e falta de políticas públicas adequadas para atender às demandas de habitação das populações mais vulneráveis. A ação de reintegração de posse movida pela empresa Rumo Malha Sul S/A, que visa recuperar o controle das áreas ocupadas ao longo dos trilhos, torna-se um marco para a reflexão sobre a necessidade de garantir um urbanismo mais inclusivo, que promova a justiça social e respeite os direitos fundamentais dos cidadãos.

A discussão sobre o direito à cidade envolve a ideia de que todos os habitantes urbanos devem ter acesso igualitário às oportunidades e aos benefícios que a cidade pode oferecer, como educação, saúde, transporte e cultura. No entanto, isso só é possível se houver um planejamento urbano que considere as necessidades das populações de baixa renda, evitando a segregação espacial e o afastamento dos mais pobres dos centros urbanos, onde se concentram os serviços e as oportunidades de trabalho. A reflexão sobre o direito à cidade, portanto, se entrelaça diretamente com a luta por uma moradia digna, uma vez que ambos os direitos se complementam e são indispensáveis para uma vida plena e integrada na sociedade.

Além disso, é fundamental destacar que o direito à moradia digna e o direito à cidade não devem ser compreendidos apenas como meros instrumentos legais ou direitos estáticos; eles são princípios dinâmicos, que exigem ação contínua e coordenada de diversos atores sociais e governamentais. A efetivação desses direitos passa pela construção de políticas públicas que garantam a inclusão das populações marginalizadas, a promoção de um urbanismo que seja capaz de responder aos desafios contemporâneos de desigualdade, e o combate à especulação imobiliária que agrava ainda mais as condições de moradia nas cidades brasileiras.

Portanto, este artigo busca trazer à tona essas questões centrais, analisando o caso da população Beira Trilhos de Passo Fundo à luz dos direitos à cidade e à moradia digna. Para tanto, a abordagem adotada envolve uma análise jurídica e sociopolítica, considerando tanto os aspectos legais e constitucionais quanto as realidades práticas enfrentadas pelas populações que vivem em condições de vulnerabilidade. O objetivo é, assim, fornecer uma compreensão mais abrangente das implicações da ação civil pública mencionada e contribuir para o debate sobre como promover uma cidade mais justa, inclusiva e acessível a todos.

Assim, o presente trabalho estrutura-se em uma sequência lógica que inicia com a definição e contextualização dos conceitos de direito à cidade e direito à moradia, apresentando suas origens históricas e seus desenvolvimentos no ordenamento jurídico brasileiro e

internacional. Em seguida, aborda-se a situação específica da população Beira Trilhos, discutindo as implicações da ação de reintegração de posse e a relevância da aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana. Ao final, são apresentadas reflexões sobre as possíveis alternativas de regularização fundiária, políticas públicas inclusivas e as responsabilidades do Estado e da sociedade civil em garantir que os direitos à moradia digna e à cidade sejam efetivamente cumpridos.

Ao abordar essas questões, o artigo não só contribui para o entendimento teórico e jurídico desses direitos, mas também ressalta a necessidade urgente de uma transformação na forma como se concebe e se pratica o urbanismo no Brasil, especialmente em contextos de exclusão e marginalização como o da população Beira Trilhos de Passo Fundo. É imprescindível que se reconheça a importância de um planejamento urbano que seja inclusivo, participativo e que respeite o direito de todos os cidadãos a uma vida digna e integrada ao tecido urbano.

2 O DIREITO À MORADIA

O direito à cidade e o direito à moradia são conceitos fundamentais no campo dos direitos humanos e estão intrinsecamente ligados à justiça social e ao desenvolvimento urbano sustentável. O direito à cidade, conforme definido por Henri Lefebvre (1968), refere-se ao direito de todos os habitantes, especialmente os mais vulneráveis, de participar da construção e usufruto das cidades. Lefebvre argumenta que o direito à cidade vai além do mero acesso ao espaço urbano; ele envolve o direito de habitar, ocupar e transformar as cidades de acordo com as necessidades sociais e culturais da população (Lefebvre, 1968).

O direito à moradia, por sua vez, é consagrado na Constituição Federal de 1988 e em diversos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). A moradia digna é considerada um direito humano essencial, uma vez que garante não apenas abrigo, mas também acesso a condições adequadas de vida, segurança, privacidade e uma localização que permita o acesso a serviços públicos e oportunidades de emprego (Rolnik, 2009). O direito à moradia adequada, segundo a ONU-Habitat, envolve uma série de elementos, incluindo segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura, e localização apropriada (ONU-Habitat, 2003).

No Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) estabelece diretrizes para a política urbana, promovendo o direito à cidade e o direito à moradia como princípios

norteadores do desenvolvimento urbano. O Estatuto reforça a função social da propriedade e do solo urbano, buscando garantir que as cidades sejam lugares de inclusão e justiça social. De acordo com Maricato (2011), a implementação dessas diretrizes enfrenta desafios significativos, incluindo a especulação imobiliária, a falta de recursos públicos e a resistência política, que muitas vezes resultam na exclusão de populações marginalizadas, como as que habitam áreas de beira trilhos em várias cidades brasileiras.

A articulação entre o direito à cidade e o direito à moradia é fundamental para a construção de cidades que sejam inclusivas e sustentáveis. A ideia central é que esses dois direitos não podem ser vistos isoladamente, pois o direito à cidade abrange não apenas o acesso físico ao espaço urbano, mas também a capacidade de participar na sua construção e reconfiguração, de acordo com as necessidades de justiça social e democracia.

Segundo David Harvey (2012), um dos principais teóricos do direito à cidade, este direito não é simplesmente o direito de estar na cidade, mas sim de transformar e reinventar os espaços urbanos de maneira que eles atendam às necessidades de todos os seus habitantes, especialmente aqueles que historicamente têm sido excluídos. Para Harvey, o direito à cidade é um conceito que questiona o status quo das práticas urbanas atuais, que muitas vezes favorecem o capital e a especulação imobiliária em detrimento das necessidades reais dos cidadãos, particularmente os de baixa renda.

A implementação prática desse conceito requer políticas públicas que garantam uma distribuição justa dos recursos urbanos. Isso envolve a criação de espaços habitáveis e acessíveis que sejam integrados aos serviços urbanos, como transporte, saúde, educação, e oportunidades de emprego. Além disso, significa enfrentar a segregação espacial e a desigualdade no acesso à moradia adequada. Cidades inclusivas são aquelas que promovem a diversidade de usos e moradores, ao mesmo tempo em que garantem que todos possam participar das decisões que afetam a configuração e o funcionamento do ambiente urbano.

Essa perspectiva demanda um compromisso governamental e social com uma reforma urbana que priorize o bem-estar coletivo e a função social da cidade. Portanto, a articulação entre o direito à cidade e o direito à moradia passa pela promoção de uma cidade mais justa, onde as políticas habitacionais, de transporte, e de uso do solo sejam desenhadas para responder às necessidades da população como um todo, e não apenas de uma parcela privilegiada. Esses conceitos e diretrizes formam a base para uma análise crítica das condições de moradia e da inclusão social urbana, especialmente para populações vulneráveis, como a comunidade beira trilhos de Passo Fundo, que enfrenta desafios significativos no acesso a esses direitos fundamentais.

2.1 O direito à moradia adequada

O direito à moradia deve ser compreendido não apenas como uma garantia formal prevista no ordenamento jurídico, mas como um direito humano fundamental, essencial para a concretização da dignidade da pessoa humana. Esse direito não se limita a prover um abrigo ou espaço físico; ele envolve a garantia de um lar que assegure condições adequadas de segurança, privacidade, saúde, bem-estar e acesso a serviços essenciais, como saneamento básico, educação e saúde.

A Constituição Federal de 1988, ao consagrar o princípio da dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, III), estabelece uma base sólida para o desenvolvimento de políticas públicas que visem assegurar direitos sociais fundamentais, incluindo o direito à moradia. Como uma cláusula pétrea, o princípio da dignidade da pessoa humana é imutável, protegendo valores que sustentam a construção de uma sociedade justa, igualitária e inclusiva. Dessa forma, qualquer legislação ou política pública que afete a moradia deve ser elaborada de forma a respeitar e promover a dignidade humana, evitando práticas que possam comprometer a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros.

A moradia adequada, portanto, é um direito fundamental que deve ser garantido a todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica. O conceito de moradia adequada está alinhado com o entendimento internacional sobre o direito à habitação, como estabelecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O artigo 25 da Declaração afirma:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948).

Essa declaração internacional evidencia que a moradia adequada é um componente integral de um padrão de vida digno e que sua realização envolve não apenas o acesso físico a um espaço, mas também condições que promovam uma vida saudável, segura e estável. A partir desse entendimento, o direito à moradia passa a ser visto como um vetor de inclusão social, de superação da pobreza e de promoção de igualdade de oportunidades.

O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, no Comentário Geral nº 4, estabelece que a moradia adequada deve atender a certos requisitos, tais como segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais e infraestrutura, acessibilidade,

localização adequada e custo acessível. Esses elementos são fundamentais para garantir que a moradia seja de fato um direito exercido de maneira plena. A segurança da posse, por exemplo, significa que todos os indivíduos devem ter garantias legais de que não serão arbitrariamente despejados ou removidos de suas moradias. A disponibilidade de serviços e infraestrutura se refere ao acesso a água potável, saneamento básico, energia elétrica, entre outros. Já a localização adequada implica que a moradia deve estar situada em áreas que ofereçam acesso a emprego, educação, serviços de saúde e outras facilidades sociais (ONU, 1991).

No Brasil, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Lei do Plano Diretor (art. 182 da CF/88) são instrumentos legais que regulamentam o uso do solo urbano e promovem o direito à moradia, garantindo a função social da propriedade. A aplicação desses instrumentos, entretanto, enfrenta desafios práticos, como a especulação imobiliária, o déficit habitacional e a falta de políticas públicas eficazes e integradas. Para que o direito à moradia adequada seja efetivado, é imprescindível que as políticas habitacionais não se restrinjam à construção de habitações, mas que integrem medidas que promovam a regularização fundiária, o acesso a crédito habitacional, a melhoria das infraestruturas urbanas e o desenvolvimento de programas de apoio à habitação social.

Além disso, a efetivação do direito à moradia adequada exige a participação ativa da sociedade civil e a cooperação entre diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal). Movimentos sociais urbanos têm desempenhado um papel crucial na luta por moradia digna no Brasil, reivindicando políticas públicas que atendam às necessidades das populações marginalizadas e que garantam uma cidade inclusiva para todos. Exemplo disso é a atuação de movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), que pressionam por uma reforma urbana e habitacional justa e democrática.

A moradia adequada, portanto, deve ser vista como um direito social que integra um conjunto mais amplo de direitos humanos, promovendo não apenas a dignidade individual, mas também o desenvolvimento social e econômico das comunidades. A promoção desse direito é fundamental para a construção de cidades mais justas, sustentáveis e inclusivas, onde todos possam exercer plenamente seus direitos, viver com dignidade e participar ativamente da vida urbana.

Diante dessa perspectiva, a garantia do direito à moradia adequada é um desafio que demanda um compromisso contínuo dos poderes públicos, da sociedade civil e da comunidade internacional para a promoção de uma justiça habitacional que respeite os princípios fundamentais da dignidade humana, da igualdade e da inclusão.

3 DO DIREITO À CIDADE E SUA INFLUÊNCIA NA CONSTRUÇÃO SOCIETÁRIA BRASILEIRA

O direito à cidade é um conceito fundamental para compreender a organização social e espacial nas sociedades contemporâneas, incluindo a brasileira. Esse direito está diretamente relacionado com a capacidade de todos os cidadãos de participar ativamente na construção e transformação de seu espaço urbano, assegurando a inclusão social, a sustentabilidade e o respeito aos direitos humanos. No Brasil, o direito à cidade está previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta o uso da propriedade coletiva e privada, considerando os interesses sociais, econômicos e ambientais, e estabelece diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável.

Nesse sentido, o conceito de direito à cidade, conforme entendido atualmente, emergiu das profundas transformações sociais e econômicas desencadeadas pelo processo de industrialização, que marcou o início da sociedade moderna. O fim da era medieval e o início da era moderna trouxeram consigo uma significativa urbanização e expansão do comércio, transformando as cidades em centros de concentração de riquezas, conhecimentos, técnicas e expressões culturais. Entretanto, essa expansão também trouxe consigo mazelas societárias cada vez mais visíveis, como desigualdades sociais, segregação espacial, exclusão social e degradação ambiental.

Henri Lefebvre, um dos principais teóricos do direito à cidade, enfatizou que as cidades são mais do que simples aglomerações de pessoas e infraestrutura; elas são, essencialmente, centros de vida social, cultural e política. Ele descreve as cidades como "centros de vida social e política, onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos)" (Lefebvre, 2008, p. 12). Assim, Lefebvre argumenta que o direito à cidade envolve o direito de todos os habitantes de participar da produção e reprodução do espaço urbano, garantindo o acesso equitativo aos recursos da cidade e promovendo a justiça social.

Lefebvre também critica a estruturação das cidades modernas e a maneira como o poder e as políticas urbanas muitas vezes excluem grupos marginalizados, levando a uma "desestruturação" social e cultural. Ele observa que,

num período em que os ideólogos discorrem abundantemente sobre as estruturas, a desestruturação da cidade manifesta a profundidade dos fenômenos de desintegração (social e cultural). Essa sociedade, considerada globalmente, descobre o que é lacunar.

Entre os subsistemas e as estruturas consolidadas por diversos meios (coação, terror, persuasão ideológica) existem buracos, às vezes abismos. Esses vazios não provêm do acaso. São também lugares do possível. Contêm os elementos deste possível, elementos flutuantes ou dispersos, mas não a força capaz de os reunir. Mais ainda: as ações estruturantes e o poder do vazio social tendem a impedir a ação e simples presença de semelhante força. As instâncias do possível só podem ser realizadas no decorrer de uma metamorfose radical (Lefebvre, 2008, p. 115).

Essas reflexões de Lefebvre indicam que o direito à cidade é, antes de tudo, um direito de reinvenção, de transformação profunda das estruturas urbanas e sociais existentes, visando a criação de um espaço urbano que seja verdadeiramente democrático e inclusivo. Portanto, o direito à cidade não é apenas um direito de acesso físico aos espaços urbanos, mas também um direito à participação, à apropriação e à gestão democrática dos recursos urbanos.

3.1 O Direito à Cidade no Brasil e o Estatuto da Cidade

No Brasil, o conceito de direito à cidade foi incorporado ao ordenamento jurídico com o advento do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Esta lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento urbano e o uso da propriedade urbana em conformidade com a sua função social. O Estatuto da Cidade visa corrigir distorções históricas no uso do solo urbano e promover o desenvolvimento sustentável, buscando equilibrar interesses econômicos, sociais e ambientais.

O Estatuto da Cidade é um marco legal que busca garantir que o planejamento e a gestão urbana estejam a serviço do interesse público e que a cidade seja um local de inclusão e justiça social. Entre suas principais diretrizes, destacam-se a promoção de regularização fundiária, a garantia do direito à moradia, a participação popular na gestão urbana, o combate à especulação imobiliária e a preservação do meio ambiente urbano. Esse conjunto de medidas visa assegurar que todos os cidadãos, especialmente os mais vulneráveis, tenham acesso a uma cidade que seja justa, democrática e sustentável.

A implementação dessas diretrizes, no entanto, enfrenta desafios significativos devido à resistência de setores do mercado imobiliário, à falta de recursos públicos, e às limitações na capacidade de governança local. Além disso, o movimento pela reforma urbana no Brasil tem sido historicamente impulsionado pela mobilização de movimentos sociais urbanos, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), que lutam por políticas habitacionais inclusivas e contra a exclusão espacial.

3.2 A Influência dos Movimentos Históricos na Consolidação do Direito à Cidade

A construção do direito à cidade no Brasil não pode ser separada dos movimentos históricos que moldaram a organização social e urbana do país. Desde a década de 1960, movimentos sociais urbanos e intelectuais críticos, influenciados por pensadores como Lefebvre e outros teóricos da justiça social, começaram a questionar o modelo de urbanização excludente que predominava nas cidades brasileiras. Esses movimentos reivindicavam o direito à terra, à moradia e aos serviços urbanos, culminando em importantes reformas legislativas nas décadas seguintes.

A Constituição de 1988, chamada de "Constituição Cidadã", marcou um avanço significativo ao incorporar os princípios da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades. Posteriormente, o Estatuto da Cidade consolidou esses avanços ao definir instrumentos e mecanismos para a implementação de políticas urbanas que promovessem o desenvolvimento social e ambientalmente sustentável das cidades.

Dessa forma, o direito à cidade, como previsto no ordenamento jurídico brasileiro, representa um compromisso com a transformação das estruturas sociais, econômicas e espaciais que perpetuam a exclusão e a desigualdade. É um direito que exige uma reforma urbana contínua, sustentada pela participação ativa dos cidadãos e pela promoção de políticas públicas que atendam às demandas por justiça social, inclusão e sustentabilidade.

4 DA POPULAÇÃO BEIRA TRILHOS DE PASSO FUNDO

A população Beira Trilhos de Passo Fundo, localizada no norte do Estado do Rio Grande do Sul, é composta por famílias que vivem em assentamentos informais ao longo das margens dos trilhos ferroviários que atravessam diversos bairros da cidade, como Valinhos, Vera Cruz, Victor Issler, Dona Elisa, Centro, Cruzeiro, Petrópolis, Santa Maria, São Cristóvão e São Luiz Gonzaga. Essa comunidade enfrenta uma série de desafios relacionados ao direito à moradia e à cidade, devido à precariedade de suas condições habitacionais, à insegurança jurídica da posse e à exclusão social e urbana.

A ocupação das áreas ao longo dos trilhos ferroviários de Passo Fundo teve início há várias décadas, em um contexto de falta de acesso a moradia digna e acessível para as populações de baixa renda. A urbanização acelerada e desordenada da cidade, aliada ao aumento do custo da terra e à falta de políticas habitacionais inclusivas, levou muitas famílias a se assentarem em áreas consideradas impróprias para habitação, como as faixas de domínio

dos trilhos. Essas áreas eram vistas como soluções alternativas por serem, em muitos casos, as únicas opções disponíveis para aqueles que não tinham acesso ao mercado formal de habitação.

A ferrovia que corta Passo Fundo desempenhou um papel importante no desenvolvimento econômico da cidade e da região, conectando-a a outras partes do estado e facilitando o transporte de mercadorias e pessoas. No entanto, com o tempo, muitas das linhas ferroviárias deixaram de ser utilizadas ou tiveram seu uso reduzido, resultando em uma subutilização e abandono de grande parte da infraestrutura ferroviária. Isso, por sua vez, tornou esses espaços atrativos para ocupações informais, na medida em que as áreas de faixa de domínio eram vistas como "vazios urbanos".

4.1 Condições de vida e desafios habitacionais

As condições de vida da população Beira Trilhos são marcadas por diversos problemas sociais e estruturais. As moradias construídas nas proximidades dos trilhos ferroviários são, em sua maioria, habitações improvisadas, feitas com materiais de baixo custo e sem conformidade com padrões de segurança e salubridade. As residências muitas vezes carecem de infraestrutura básica, como saneamento adequado, abastecimento de água potável, rede de esgoto, pavimentação e eletricidade regular.

Além disso, a proximidade dos trilhos ferroviários ativos expõe os moradores a riscos significativos, como acidentes ferroviários, contaminação ambiental e poluição sonora. A presença de trilhos em desuso ou abandonados também gera problemas, como a proliferação de lixo e de vetores de doenças, agravando ainda mais as condições de vida nessas áreas.

A falta de infraestrutura adequada e a precariedade das condições habitacionais impactam diretamente a saúde e a qualidade de vida dos moradores. A ausência de saneamento básico, por exemplo, aumenta a incidência de doenças relacionadas à falta de higiene, como infecções gastrointestinais e doenças de pele. O acesso limitado a serviços de saúde, educação e transporte público também contribui para a perpetuação de um ciclo de pobreza e exclusão social.

No entanto, um dos maiores desafios enfrentados pela população Beira Trilhos é a insegurança jurídica relacionada à posse das terras que ocupam. As áreas ao longo dos trilhos são de propriedade da União, geridas pela empresa Rumo Malha Sul S/A sob regime de

concessão. Isso significa que, conforme disposto no artigo 175 da Constituição Federal de 1988, essas áreas são bens públicos e, portanto, não podem ser adquiridas por meio de usucapião.

Essa situação jurídica cria um cenário de incerteza para as famílias que ali vivem. Sem a possibilidade de regularização fundiária tradicional, os moradores vivem sob constante ameaça de despejo e remoção. A falta de segurança da posse impede que os moradores invistam em melhorias em suas habitações ou busquem financiamento para reformas e ampliações, uma vez que não têm a titularidade da terra.

4.2 Impactos Sociais da Exclusão Urbana

A condição de marginalidade e exclusão urbana enfrentada pela população Beira Trilhos reflete a perpetuação de um modelo de urbanização que não inclui, de maneira efetiva, as necessidades das populações de baixa renda. A falta de acesso à terra regularizada, à infraestrutura básica e aos serviços essenciais cria um cenário de segregação social e espacial, onde os moradores são relegados às margens da cidade, tanto literal quanto figurativamente.

A exclusão urbana também se manifesta na dificuldade de acesso ao trabalho, à educação e à saúde. As áreas de ocupação, situadas ao longo dos trilhos, muitas vezes estão distantes de centros urbanos e comerciais, dificultando o acesso a empregos formais e informais. A falta de infraestrutura viária adequada torna o transporte uma barreira adicional, agravando ainda mais as condições de mobilidade urbana.

Além disso, o estigma social associado às ocupações informais e à proximidade dos trilhos de trem pode afetar as oportunidades sociais e econômicas dos moradores, incluindo discriminação no emprego e na educação, bem como um sentimento de exclusão e abandono por parte do poder público.

Desse modo, a situação da população Beira Trilhos demanda uma resposta coordenada e inclusiva do poder público. Políticas de regularização fundiária, urbanização e reassentamento devem ser elaboradas em diálogo com as comunidades afetadas, respeitando seus direitos e buscando soluções que garantam moradia digna e segurança jurídica. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) oferece uma base legal importante para a implementação de tais políticas, ao estabelecer diretrizes para o uso do solo urbano, a regularização fundiária de áreas ocupadas por populações de baixa renda e a função social da propriedade.

Programas de habitação social, investimentos em infraestrutura e serviços urbanos, bem como a promoção de parcerias entre o governo, a iniciativa privada e a sociedade civil, são fundamentais para enfrentar os desafios habitacionais e urbanos enfrentados pela população Beira Trilhos. Além disso, é crucial o desenvolvimento de políticas de inclusão social que promovam a integração dos moradores na vida econômica, social e cultural da cidade, garantindo a eles o direito à cidade.

4.2 A População Beira Trilhos e a Função Social da Propriedade

A função social da propriedade é um princípio fundamental do ordenamento jurídico brasileiro, consagrado no artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal de 1988. Esse princípio determina que a propriedade privada deve cumprir uma função social, o que significa que seu uso e destinação não devem atender apenas aos interesses individuais do proprietário, mas também devem beneficiar a comunidade e a sociedade em que se insere. Esse entendimento rompe com a visão absolutista e tradicional da propriedade, que via o direito de propriedade como ilimitado e incondicional, e o reconstrói sob uma ótica que visa ao bem comum e ao desenvolvimento sustentável e inclusivo das cidades.

No contexto da população Beira Trilhos, localizada nos arredores dos trilhos ferroviários que atravessam a cidade de Passo Fundo, no Rio Grande do Sul, o princípio da função social da propriedade ganha relevância central. As áreas ocupadas por essa população, formada em grande parte por famílias de baixa renda, têm sido utilizadas majoritariamente como uma alternativa habitacional para aqueles que não têm acesso ao mercado formal de moradia. Essas ocupações, situadas em faixas de domínio de propriedade da União, geridas pela concessionária Rumo Malha Sul S/A, são resultado de um cenário urbano marcado pela exclusão social e pela ausência de políticas públicas eficazes de habitação.

No entanto, o conceito de função social da propriedade não se limita ao texto constitucional; ele também é tratado no Código Civil Brasileiro de 2002, que impõe limitações ao direito de propriedade para garantir que seu uso atenda aos interesses coletivos. Conforme explica Silvio de Salvo Venosa:

O Código preferiu descrever de forma analítica os poderes do proprietário (*ius utendi, fruendi, abutendi*) a definir a propriedade. A síntese dessas faculdades presentes na senhoria sobre a coisa fornece seu sentido global. Se vista isoladamente essa descrição legal, sem dúvida que se concluiria por um direito absoluto. No próprio Código Civil,

estão presentes limitações a tais poderes que ali esbarram nos direitos de vizinhança, com amplitude maior ainda no presente Código do que em outras leis esparsas. Já se falou de limitações de outra natureza presentes em normas de direito público. Nunca se deve esquecer o sentido social da propriedade, traduzido na Constituição (Venosa, 2023, p. 158).

Portanto, o direito de propriedade, embora garantido pela Constituição, não é absoluto. Ele é condicionado ao cumprimento de sua função social, que é atender tanto aos interesses do proprietário quanto ao interesse coletivo da sociedade. No caso das áreas ocupadas pela população Beira Trilhos, o uso atual dessas áreas, que serve de moradia para famílias sem alternativa habitacional, levanta questões importantes sobre o cumprimento da função social da propriedade.

Também importante esclarecer que as áreas dos trilhos ferroviários de Passo Fundo e suas adjacências são de propriedade da União, conforme estabelecido pelo artigo 175 da Constituição Federal de 1988, que dispõe sobre a concessão e permissão para a prestação de serviços públicos: "Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos". (Brasil, 1988).

Dessa forma, os trilhos e seus arredores são bens públicos da União, atualmente sob concessão da empresa Rumo Malha Sul S/A, que é responsável pela administração e operação das vias ferroviárias. Como bens públicos, essas áreas não são passíveis de usucapião, conforme previsto no § 3º do artigo 183 e no artigo 191 da Constituição. Isso significa que, embora a população Beira Trilhos tenha estabelecido sua moradia nessas áreas há muitos anos, essas terras não podem ser legalmente adquiridas por meio de usucapião, o que gera uma situação de insegurança jurídica e vulnerabilidade habitacional para essas famílias.

4.3 Conflitos entre a Função Social da Propriedade e a Titularidade Pública

A situação da população Beira Trilhos expõe um conflito significativo entre a função social da propriedade e a titularidade pública desses terrenos. Por um lado, a ocupação dessas áreas por famílias de baixa renda atende a uma necessidade habitacional urgente e reflete o exercício prático de uma função social da propriedade, na medida em que esses espaços estão sendo usados para proporcionar moradia a quem não tem condições de acessar o mercado formal de habitação. Por outro lado, a titularidade pública dos terrenos e sua concessão a uma empresa privada impõem restrições legais e práticas para a regularização fundiária dessas ocupações.

Esse conflito é emblemático dos desafios enfrentados pelo poder público na conciliação dos direitos de propriedade com os direitos sociais, especialmente em áreas urbanas. A concessão de áreas públicas para o uso privado de empresas, sem a devida consideração das necessidades habitacionais da população vulnerável, pode ser vista como uma contradição ao próprio princípio da função social da propriedade. Nesse contexto, é fundamental que o Estado adote políticas públicas que considerem a realidade social e busquem equilibrar os interesses da coletividade com as normas legais de propriedade.

Assim, para resolver o impasse entre a ocupação informal e a titularidade pública das áreas da população Beira Trilhos, é necessária uma abordagem integrada que considere a função social da propriedade e os direitos dos moradores a uma moradia digna e segura. A regularização fundiária dessas áreas é um caminho possível, mas demanda uma articulação entre os diferentes níveis de governo (municipal, estadual e federal), a empresa concessionária e a sociedade civil.

Políticas de regularização fundiária, como as previstas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), podem ser aplicadas para promover a urbanização das áreas ocupadas e garantir a segurança jurídica dos moradores. No entanto, é importante que tais políticas sejam desenvolvidas de forma participativa, envolvendo diretamente as comunidades afetadas para garantir que suas necessidades sejam atendidas e que soluções viáveis sejam implementadas. Além disso, programas de reassentamento ou realocação também podem ser considerados, desde que respeitem os direitos dos moradores, ofereçam compensações justas e garantam condições habitacionais adequadas.

A questão da população Beira Trilhos em Passo Fundo, portanto, coloca em evidência a necessidade de reavaliar a aplicação da função social da propriedade no contexto urbano brasileiro. A propriedade, seja ela pública ou privada, deve ser gerida de maneira que atenda aos interesses coletivos e promova o desenvolvimento social e urbano sustentável. Em casos como o da população Beira Trilhos, a aplicação rígida do conceito de titularidade de bens públicos, sem considerar a realidade social e econômica dos ocupantes, pode resultar em uma violação dos direitos à moradia e à dignidade.

É imperativo que o Estado, a sociedade civil e os atores envolvidos busquem soluções que garantam o direito à moradia digna, respeitando tanto a função social da propriedade quanto

os direitos dos moradores. Apenas assim será possível promover uma cidade mais justa, inclusiva e sustentável, onde todos tenham acesso ao espaço urbano de maneira equitativa.

A situação da população Beira Trilhos de Passo Fundo, portanto, revela a complexidade das questões habitacionais e de urbanização que persistem no Brasil. É fundamental que o direito à moradia e o direito à cidade sejam garantidos por meio de políticas públicas efetivas e inclusivas, que respeitem os direitos fundamentais dos cidadãos e promovam uma urbanização justa e sustentável. Ao mesmo tempo, é necessário um esforço coletivo entre o poder público, a sociedade civil e as empresas concessionárias para buscar soluções que respeitem o princípio da função social da propriedade e garantam o direito à cidade para todos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 set. 2024.
- BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 1 set. 2024.
- HARVEY, David. Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. 5ª ed. São Paulo: Centauro, 2008.
- MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ONU. Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral n.º 4: O direito a uma moradia adequada (art. 11(1) do Pacto). 1991. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html>. Acesso em: 1 set. 2024.
- ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembléia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 1 set. 2024.

ONU-HABITAT. The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003. London: Earthscan, 2003. Disponível em: <https://unhabitat.org/the-challenge-of-slums-global-report-on-human-settlements-2003>. Acesso em: 1 set. 2024.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSSIT, Liliana Allodi. Direito à cidade: reflexões jurídicas sobre o espaço urbano. São Paulo: Saraiva, 2005.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil: Direitos Reais. v. 4. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774869. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774869/>. Acesso em: 01 set. 2024.