



## O PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA PROMOÇÃO DO DIREITO À CIDADE

*Role of public defense in promoting the right to the city*

### Juvêncio Borges Silva

Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, Ribeirão Preto, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2524142543068754> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9403-2713>

E-mail: [juvencioborges@gmail.com](mailto:juvencioborges@gmail.com)

### Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira

Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, Ribeirão Preto, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2218713858394368> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1067-4335>

E-mail: [olavoafferreira@hotmail.com](mailto:olavoafferreira@hotmail.com)

### Carlos Eduardo Montes Netto

Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, Ribeirão Preto, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7657051756600540> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4274-0309>

E-mail: [carlosmontes3@hotmail.com](mailto:carlosmontes3@hotmail.com)

Trabalho enviado em 21 de fevereiro de 2021 e aceito em 24 de maio de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.04., 2022, p. 2423-2445.

Juvêncio Borges Silva, Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira e  
Carlos Eduardo Montes Netto

DOI: [10.12957/rdc.2022.57921](https://doi.org/10.12957/rdc.2022.57921) | ISSN 2317-7721

## RESUMO

A construção capitalista das cidades instaurou um fenômeno de expansão do espaço urbano relacionado à exclusão de pessoas economicamente menos favorecidas dos centros urbanos. Esses indivíduos, não raro, além de destituídos dos seus direitos com relação à própria cidade onde habitam, também encontram dificuldades financeiras e a falta de conhecimentos para acessarem a justiça. Nessa perspectiva, o objetivo do presente trabalho é analisar como a Defensoria Pública pode atuar na defesa dos direitos e interesses desses do ponto de vista da promoção da dignidade da pessoa humana, verificando os possíveis contornos da sua atuação na defesa das pessoas, comunidades locais e dos movimentos sociais que defendem o direito à cidade. Optou-se pela realização de uma pesquisa exploratória com a utilização de revisão bibliográfica e da análise qualitativa dos dados a fim de se cumprir esse objetivo, o que possibilitou inferir, ao final, que a Defensoria Pública tem o dever de promover a mais ampla assistência jurídica integral e gratuita, nos planos judicial e extrajudicial, dos socialmente ou economicamente vulneráveis, das comunidades locais e dos movimentos sociais que atuam na defesa do direito à cidade, estabelecendo, inclusive, programas de educação em direitos e a capacitação dessa população.

**Palavras-chave:** Direito à cidade. Defensoria Pública. Acesso à justiça. Direitos e interesses. Vulneráveis.

## ABSTRACT

The capitalist construction of cities introduced a phenomenon of expansion of urban space related to the exclusion of economically disadvantaged people from urban centers. Not often, in addition to being deprived of their rights in relation to the city where they live, they also sought financial difficulties and the lack of knowledge to access Justice. In this perspective, the objective of the present work is to analyze how the Public Defender's Office can act in the defense of their rights and interests from the point of view of the dignity of the human person, verifying the possible outlines of their performance in the defense of people, local communities and movements defending the right to the city. It was decided to conduct an exploratory research with the use of bibliographic review and qualitative analysis of the data in order to fulfill this objective, which made it possible to infer, in the end, that the Public Defender's Office has the duty to promote the widest comprehensive and free legal assistance, in the judicial and extrajudicial plans, of the socially or economically vulnerable, of the local communities and of the social movements that work in the defense of the right to the city, including establishing education programs on rights and the training of this population.

**Keywords:** Right to the city. Public Defender's Office. Access to justice. Rights and interests. Vulnerable.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.04., 2022, p. 2423-2445.

Juvêncio Borges Silva, Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira e  
Carlos Eduardo Montes Netto

DOI: 10.12957/rdc.2022.57921 | ISSN 2317-7721

## INTRODUÇÃO

Segundo Maricato (2013), a população moradora de favelas que invadiu terras para morar equivale a 20% da população do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, 28% da população de Fortaleza e 33% da população de Salvador, podendo se revelar ainda mais grave nas cidades do Norte e Centro-Oeste, a exemplo de Belém, Manaus, Porto Velho, Rio Branco e Cuiabá, chegando a 40% em Recife. A autora acrescenta que se somarmos os moradores de favela aos de loteamento ilegais teremos quase metade dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, observando, no entanto, que não há números gerais confiáveis sobre a ocorrência de favelas ou loteamento ilegais no Brasil.

Essa ilegalidade não seria fruto da ação de lideranças subversivas, mas sim o resultado de um processo de urbanização que produz segregação e exclusão, pois embora tenha acontecido praticamente no século XX, conserva suas raízes na sociedade patrimonialista e clientelista, marca do Brasil pré-republicano (MARICATO, 2013).

Por sua vez, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 CRFB/88 estabeleceu como garantia fundamental a assistência jurídica integral e gratuita aos mais pobres (art. 5º, LXXIV), a ser prestada pela Defensoria Pública, que recebeu a qualificação de “função essencial à justiça”, tendo sido defendida ainda por parte da doutrina e da jurisprudência a possibilidade de ampliação da sua atuação, inclusive como *custos vulnerabilis et plebis* (guardião dos vulneráveis e excluídos), bem como amiga das comunidades carentes (*amicus communitas*).

Nessa perspectiva, a pesquisa se justifica pela necessidade de analisar se é possível e, em caso positivo, como a Defensoria Pública pode ou deve atuar na representação dos interesses das pessoas, das comunidades e dos movimentos sociais que se encarregam da defesa do direito à cidade aos hipossuficientes do ponto vista social ou econômico, diante da escassez de estudos específicos sobre o assunto.

Buscando alcançar o objetivo pretendido de acordo com uma análise qualitativa do contexto, para este estudo optou-se pela realização de uma pesquisa exploratória, por meio de revisão bibliográfica, com ênfase nas dimensões doutrinária, normativa e jurisprudencial que envolvem a interpretação da CRFB/88, de normas infraconstitucionais, valendo-se da análise de julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de trabalhos acadêmicos, livros e artigos científicos.



O presente estudo abordará a fundamentação teórica sobre o direito à cidade, a importância dos movimentos sociais na sua promoção e o papel da Defensoria Pública da União e das Defensorias estaduais na defesa dos direitos e interesses dos socialmente e economicamente vulneráveis com relação ao assunto, analisando os possíveis contornos dessa atuação, como forma de equalizar o acesso à justiça e a concretização da cidadania.

## 1 DO DIREITO À CIDADE

Conforme observa Damatta (1997), tempo e espaço constroem e ao mesmo tempo são construídos pela sociedade dos homens, correspondendo o direito à cidade à construção da pólis (conceito de esfera pública) e o homem, ao “fazer” a cidade, refaz a si mesmo.

Na lição de Lefebvre (2001), as necessidades urbanas específicas não correspondem a demandas por lugares qualificados, mas sim por lugares de simultaneidade e de encontros, onde se prioriza o valor da troca em detrimento do comércio e do lucro. O autor destaca que as cidades historicamente formadas não existem mais, havendo a necessidade de se encarar a construção de uma nova cidade, com fundamento em outras bases, considerando outra escala e outras condições, numa sociedade que também não é a mesma, devendo ser evitado o retorno para a cidade “tradicional” e a fuga para a “aglomeração colossal e informe” (LEFEBVRE, 2001).

Nessa perspectiva, o direito à cidade constitui um direito e um poder coletivo, representando um dos direitos humanos mais usurpados, a exemplo do que ocorreu com o Parque D. Pedro II, situado na cidade de São Paulo, que já foi um espaço de lazer e motivo de orgulho para os paulistanos, em razão da sua beleza e capacidade de entretenimento e, no final dos anos 1950, teve a sua estrutura bastante alterada com a construção de cinco viadutos, a pavimentação da Avenida do Estado e várias outras obras, como um terminal de ônibus entregue em 1971, que acabaram degradando e destruindo o parque aos poucos, transformando-o num espaço de transição, ao invés de um lugar de interação (OLIVEIRA, 2015), evidenciando os desafios do urbanismo a médio e a longo prazo, especialmente nas grandes cidades.

Muitos são os problemas apresentados pelas cidades modernas, como o pêndulo entre o centro e periferia, a exclusão dos negros e dos mais pobres que “fazem” a cidade, mas não se veem nela, provocada pela expansão desenfreada do capital imobiliário, que tem proporcionado a expulsão de cada vez mais pessoas de espaços habitáveis, além de diversos outros problemas de espaço e das questões ambientais, diante da superação do modelo de espaço tecnicamente homogeneizado e



abstrato, que vigorou durante a ditadura militar e deu suporte à modernização da economia e à tentativa de integração do território, resultando no agravamento dos conflitos socioterritoriais.

Lefebvre (2001), um dos mais importantes pensadores do direito à cidade, assenta que o impulso demográfico sempre vem acompanhado de grandes massacres, diante das “brutais exigências do crescimento e da competição econômica”, provocando uma disfuncionalidade para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas, para a qualidade de vida urbana e ampliação da cidadania, resultando na deficiência de saneamento básico, em riscos de desmoronamentos, enchentes e violência (MARICATO, 2013).

Com relação especificamente à questão ambiental, Saldanha (2011) salienta que a evolução das esferas público e privada provocaram um “cancelamento da natureza”, destacando que nas representações antigas os símbolos do poder público eram inspirados em elementos da natureza ou, pelos menos, conviviam com eles. Nas cortes medievais e renascentistas, os animais sempre estavam presentes, especialmente cavalos e cachorros. Desde o século XIX, com a denominada “república burguesa” e com a tentativa de impessoalização da autoridade, os animais e os vegetais foram suprimidos das imagens do poder, correndo risco de extinção.

Segundo Maricato (2013), a importação de padrões do denominado “primeiro mundo” por países da semiperiferia, como o Brasil, aplicados apenas a uma parte da cidade ou da sociedade, contribuiu para que as cidades brasileiras fossem marcadas por uma “modernização incompleta ou excludente”, resultando na construção de umas das sociedades mais desiguais do mundo, o que fez Santos (2011b), afirmar que o lugar onde a pessoa mora irá determinar o seu “valor”, considerando que no Brasil o acesso a bens e serviços essenciais, públicos ou privados não existem em determinadas áreas da cidade e muitas vezes não são prestados por uma questão de tempo ou de dinheiro.

Desta forma, evidencia-se que o capitalismo e o Estado não se revelaram capazes de manter o caótico e contraditório espaço que eles produziram, demonstrando uma profunda dificuldade de transposição da teoria para o real, considerando que a partir dos anos 70 os ricos foram ficando cada vez mais ricos e os pobres, cada vez mais pobres, fazendo-se necessária uma verdadeira ressignificação dos aspectos que envolvem a cidade, a exemplo do direito à habitação que nos tempos atuais não se limita à acessibilidade, mas também deve se ocupar da sustentabilidade e da mobilidade urbana, dentre outros pontos.

No escólio de Lefebvre (2001), a crise da cidade “tradicional” também está relacionada com a crise mundial da “civilização agrária”, caminhando juntas, cabendo à sociedade atual a resolução dessa dupla crise, por meio da criação de uma “nova” cidade e de uma nova “vida” na cidade e, por mais que



seja possível defini-lo, nenhum processo urbano será “inteiramente presente” e “plenamente atual”, constituindo-se de uma totalidade bastante complexa, revelando-se em ato e em potencial, que será esgotado lentamente ou, talvez, nunca.

Saldanha (2011), ainda observa que outra característica marcante da história brasileira corresponde à predominância do senso privado e do personalismo, com a grande presença de estruturas feudais na nossa história social, manifestado nas alianças políticas e nas adesões partidárias, provocando a confusão das instituições com as pessoas.

Como consequência dessa herança, observa-se a ausência de comprometimento com a realidade concreta e tomada de decisões apenas por “parte da cidade”, de acordo com “princípios do modernismo” ou da “racionalidade burguesa”, reproduzindo um modelo de desigualdades e privilégios que promove a exclusão urbanística e incrementa uma “gigantesca” ocupação ilegal do solo urbano, ignorada na representação da “cidade oficial”, não encontrando lugar nas categorias do “planejamento modernista/funcionalista”, sendo possível reconhecer nas favelas formações similares aos “burgos medievais”, excluídas do contexto do mercado imobiliário, dos procedimentos de levantamento de dados elaborados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos órgãos municipais de aprovação de projetos e controle urbanístico, que com frequência desconhecem esse universo (MARICATO, 2013).

A habitação social, o transporte público, o saneamento e a sustentabilidade ambiental não têm sido tratados como temas centrais para a construção do urbanismo, restando caracterizado um “planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...” (MARICATO, 2013, p. 125).

Assim, a história do planejamento urbano no Brasil evidencia a “existência de um pântano entre sua retórica e sua prática” marcado por contradições, pois de um lado apregoa a existência de direitos universais e uma normatividade cidadã, no texto e no discurso, mas na prática promove a discriminação e a desigualdade na gestão urbana, com a importação de modelos tecnológicos e culturais marcados por “reinserções históricas subordinadas” (MARICATO, 2013).

Maricato (2013) destaca como características desse processo de urbanização: i) industrialização com baixos salários e mercado residencial restrito, deixando o custo da reprodução da força de trabalho de incluir o custo da mercadoria “habitação; ii) gestões urbanas com tradição de investimento regressivo, com as obras de infraestrutura alimentando a especulação e deixando de promover a democratização do acesso à terra para fins de moradia; iii) legislação ambígua ou a aplicação arbitrária da lei, passando o Estado a tolerar a ocupação de terras urbanas localizadas em



áreas sem grande valorização ou maior interesse dos agentes que ditam as regras do mercado imobiliário, sem exercer o seu poder de polícia, conforme determina a lei.

As consequências dessa urbanização são a exclusão territorial, a degradação do meio ambiente e a escalada da violência, que pode ser observada pelas estatísticas de homicídios com incidência mais intensa em áreas assoladas pela pobreza nos grandes centros urbanos (MARICATO, 2013).

Em razão disso, surge a necessidade de se colocar em prática a teoria sobre o direito à cidade, com a análise da produção do espaço, ingressando na arena dos movimentos sociais autônomos e heterônomos, pois conforme aponta Lefebvre (2001), apenas grupos, classes ou frações de classe sociais com capacidade de tomar iniciativas revolucionárias devem se encarregar de buscar soluções para os problemas urbanos, considerando que essas “forças sociais e políticas” tem potencial para renovar a cidade, tornando-a obra, desfazendo as estratégias e as ideologias dominantes na “sociedade atual”.

No mesmo sentido, Damatta (1997) destaca que o indivíduo é o foco da maioria das ações da vida cotidiana e todos os espaços são marcados pelo individualismo, a exemplo das cadeiras para o cinema e teatro, ônibus, avião e locais de refeição, mas o momento extraordinário nos transforma em seres exemplarmente coletivos como duplas, torcida, partido, público ou multidão abrindo possibilidades de transformação com a criação de focos diferenciados, ensejando algo novo, excitante ou rotineiro que configuram “pólos privilegiados de mudanças sociais duradouras e historicamente importantes”.

Na contramão dessa necessidade, em nosso país, o que se observa é que as ações adotadas pelo Estado carecem de uma maior identificação com a realidade nacional e com as demandas populares, raramente levadas em consideração, de onde poderia surgir uma maior substancialidade histórica e uma flexibilidade para a concreção do direito à cidade (SALDANHA, 2011), em desrespeito ao princípio republicano participativo que representa um verdadeiro marco para o Estado Democrático de Direito e é fundamental para a concreção dos direitos fundamentais (TORRES; SILVA; COSTA, 2020).

Destarte, a estratégia de renovação urbana se configura “necessariamente” revolucionária não em razão da força das coisas, mas sim contra as coisas estabelecidas, apresentando a estratégia urbana que se baseia na “ciência da cidade” um suporte social e político para se tornar atuante, com a participação e o apoio da classe operária a “única capaz de pôr fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela” (LEFEBVRE, 2001, p. 113).



Em reforço, Maricato (2013) propõe a criação de um espaço de debate democrático com a participação ativa dos excluídos e o reconhecimento dos conflitos, considerando os moradores como sujeitos e não como objetos, podendo o processo de formação participativa do plano ser até mais importante do que o plano em si.

De acordo com Lefebvre (2001), somente a classe operária seria capaz e colocar fim à segregação direcionada essencialmente contra ela e, apenas enquanto classe, poderá contribuir decisivamente para a “reconstrução da centralidade destruída pela estratégia da segregação”, configurada na “forma ameaçadora” dos denominados “centros de decisão”, não significando que a classe operária irá conseguir, sozinha, promover a renovação urbana, mas sim que sem ela nada será possível, perdendo a integração o seu sentido, prosseguindo-se a desintegração sob a máscara e a nostalgia da integração.

O autor apresenta como proposição: i) um programa político de reforma urbana que não seja definido pelos contextos e possibilidades da sociedade atual e não se limite ao “reformismo”, fazendo com que as forças políticas assumam as suas responsabilidades; ii) a elaboração de projetos urbanísticos bem desenvolvidos que compreendam modelos audaciosos que não se limitem ao “realizável” ou não e ao “utópico” ou não (LEFEBVRE, 2001).

Maricato (2013) defende que a reversão dessa tendência de exclusão demanda a destruição da “representação ideológica hegemônica sobre a cidade”, com a construção de uma “consciência da cidade real” com as demandas populares, garantindo-se políticas justas que possam servir como um “antídoto” aos cenários da modernidade ou da pós-modernidade, com a supressão da distância entre o planejamento urbano e a gestão baseada na práxis democrática.

O capital produz a cidade para o lucro, não para a população, desta forma, muito do que o capital produz não é habitado e não cumpre a sua função social, sujeitando-se à especulação por parte dos mais ricos, podendo as lutas e os movimentos sociais atuarem na raiz do problema. Consoante, Maricato infere que:

Não se ignora que a elaboração de planos urbanos exige a construção hegemônica e a sua implantação demanda a constituição de pactos sociais “minimamente duradouros”, o que levanta dúvidas sobre a eficácia de eventuais proposituras, diante dos inúmeros casos que demonstraram a ausência da efetividade de normas que contrariam os interesses dos mais poderosos (MARICATO, 2013, p. 173).

No entanto, a continuidade da trágica realidade do processo de urbanização no Brasil implica numa série de riscos ambientais e sociais que nos obriga a busca a adoção de uma ação planejada,





tanto para a recuperação da cidade, quanto para orientar o crescimento futuro (MARICATO, 2013), não sendo possível conceber uma cidadania concreta que não abranja a questão territorial, considerando que a igualdade dos cidadãos pressupõe uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços, sem os quais “a vida não será vivida com aquele mínimo de dignidade que se impõe” (SANTOS, 2011b, p. 196).

Conforme se observa, as lutas sociais constituem um instrumento fundamental para a efetivação do direito à cidade, promovendo a democratização do espaço territorial com a construção de políticas públicas que representem todos os segmentos da sociedade, de modo que os despossuídos também possam participar do processo decisório que envolve o planejamento urbano, como medida de justiça social.

## 2 DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

Segundo Berner e Melino (2016), nas sociedades contemporâneas, inspiradas no modelo capitalista, qualquer mudança social que tenha o objetivo de reduzir desigualdades somente irá acontecer mediante conflito entre o trabalho e o capital, por meio da mobilização dos movimentos sociais com a promoção de atos políticos na luta por direitos, atuando essa “resistência” em prol do fortalecimento do senso de comunidade, proporcionando-se a participação política dos cidadãos como forma de transformação e de aperfeiçoamento da realidade político-social (DIAS; SILVA, 2018).

Com relação aos movimentos sociais, Gohn (1997) salienta que a sua teorização é difícil, existindo lacunas na produção acadêmica, considerando que os movimentos “transitam, fluem e acontecem em espaços não consolidados das estruturas e organizações sociais”, questionando, na maioria das vezes, as estruturas existentes, além de proporem novas formas de organização da sociedade política inovadoras que podem atuar como indicadores da “mudança social”.

Em reforço, Santos (1995) destaca que a universalidade e a diversidade da realidade dos novos movimentos sociais, originados em contextos históricos e culturais específicos, trazem desafios do ponto de vista teórico e conceitual, especialmente nos países centrais e periféricos que produzem movimentos sociais acentuadamente diversos e heterogêneos.

Quanto à diversidade, Falcão e Falbo (2016) assentam que eles vão de movimentos de proteção ao meio ambiente aos movimentos em defesa dos direitos dos consumidores, passando por movimentos feministas, pacifistas, antirracistas, destacando-se no Brasil o Partido dos Trabalhadores,



as lutas de natureza popular no Peru, as ocupações de terras pelos camponeses no México e as formas de autogestão em favelas de metrópoles situadas em países como a Venezuela, o Peru e o Brasil.

No que se refere aos movimentos sociais que tratam das questões envolvendo o direito à cidade, Almeida, Santos e Vieira (2019) assentam que, sob a influência das ideias de Lefebvre, considerado o pai da teoria do “Direito à Cidade”, os movimentos sociais urbanos inseriram à sua pauta reivindicatória o direito à moradia, o respeito à população de rua, o direito ao transporte público e à mobilidade, a defesa dos espaços públicos de convivência e o direito à liberdade de manifestação, de forma a consolidar suas reivindicações “por novas formas de construção e de vivência do espaço urbano”.

Aquino (2015) aponta que os denominados “novos movimentos sociais” foram constituídos nas décadas de 1970 e 1980, tendo suas atuações sido consideradas uma grande novidade política que promoveu o afastamento da militância política clássica, sindical e partidária, baseando-se na autonomia, especialmente com relação ao Estado, com a adoção de estratégias mais aguerridas para a instituição de uma “nova sociabilidade política”, considerada importante dentro do processo de redemocratização do país.

O surgimento no Brasil, na década de 1980, do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), integrado por organizações não-governamentais, associações de moradores, movimentos sociais por moradia e associações profissionais, que foi um dos responsáveis pela previsão de um capítulo sobre a Política Urbana na CRFB/88, que atribuiu competência aos municípios para a elaboração do plano diretor de desenvolvimento urbano, com a definição do necessário para o cumprimento das funções sociais da cidade. Da mesma forma, o MNRU também colaborou com a elaboração e aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), denominada Estatuto da Cidade (ALMEIDA; SANTOS; VIEIRA, 2019).

Além do MNRU, foi verificada a eclosão de uma série de movimentos reivindicando o direito à moradia no Brasil, por diversos grupos organizados, destacando-se a Frente de Luta por Moradia, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto e a União dos Movimentos de Moradia (ALMEIDA; SANTOS; VIEIRA, 2019).

Berner e Melino (2016, p. 1877) assentam que o papel dos movimentos sociais é “desestabilizar a ordem, responder à superexploração da força de trabalho e à reduzida participação do Estado na reprodução dessa força de trabalho”, buscando influenciar, efetivamente, o modelo de gestão da cidade, resistindo aos empresários e grupos dominantes que possuem recursos financeiros e acesso fácil aos mecanismos estatais, não sendo necessário que se mobilizem coletivamente, ao



contrário do que ocorre com as classe populares, que dependem da organização coletiva para levar adiante as suas reivindicações.

A população que mora na periferia não possui o mesmo acesso às pessoas que são responsáveis pela elaboração das decisões e, em razão disso, é imprescindível que se organizem coletivamente para pressionar o Estado com a finalidade de que sejam atendidas as suas demandas (BERNER; MELINO, 2016).

Com relação a esse grupo, Berner e Melino (2016) é composto por uma “massa”, que se por um lado pode ser considerada homogênea “povão”, pessoal da “baixada”, “da periferia” ou da “favela”, por outro também corresponde a uma “massa” heterogênea, integrada por operários de fábricas, trabalhadores informais, assalariados do setor de serviços, assalariados do aparato burocrático de menor nível, desempregados que vivem de “bicos”, prostitutas, migrantes, pessoas locais, cisgêneras e transgêneras, lésbicas, gays, bissexuais, heterossexuais, pessoas brancas, negras e indígenas, que possuem como ponto comum o fato de serem exploradas e expropriadas pelo capital.

Nessa perspectiva, torna-se evidente a importância dos movimentos sociais que buscam promover o direito à cidade, como forma de se garantir a palavra às populações locais, que devem ser vistas como membros ativos de uma realidade regional que lhes interessa diretamente e sobre a qual lhes falta um recurso institucional para que a sua voz seja ouvida (SANTOS, 2011b), considerando que a República somente será efetivamente democrática quando considerar todos os cidadãos como iguais, independentemente do lugar onde estejam (SANTOS, 2011b).

Por fim, evidencia-se a grande importância dos movimentos sociais para a efetiva promoção do direito à cidade, especialmente dos grupos que não possuem voz ativa e não mantém contato com os tomadores de decisões ou são incapazes de influenciá-los.

### **3 DO PAPEL DA DEFENSORIA PÚBLICA NA PROMOÇÃO DO DIREITO À CIDADE**

#### **3.1 DA ATUAÇÃO JUDICIAL**

O desenvolvimento da sociedade proporcionou o surgimento de uma extensa pauta reivindicatória nas mais diversas áreas, verificando-se a existência de “novos” direitos, como forma de expressão da dignidade da pessoa humana, evidenciando-se a necessidade da sua proteção e tutela por parte do poder público (COUTINHO; OLIVEIRA, 2017), inclusive no âmbito judicial, pela Defensoria Pública, órgão público criado pela CRFB/88 com a finalidade de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos mais pobres.



Quando se pensa no papel dessa instituição na promoção do direito à cidade, uma das primeiras ideias que surgem se refere à sua atuação nas demandas individuais ou coletivas sobre a posse da terra que, conforme observa Torres (2015), evidenciam o drama social vivido nas grandes cidades, nas quais as pessoas buscam um espaço que lhe sirva de abrigo que possa ser utilizado, eventualmente, como moradia.

Nesse sentido, estabelece o art. 554, § 1º do Código de Processo Civil (CPC) (BRASIL, [2015a]) que nos casos de ações possessórias em que figurem no polo passivo um grande número de pessoas, incluindo indivíduos em situação de hipossuficiência econômica, será necessária a intimação da Defensoria Pública.

No entanto, conforme se verificará a seguir, a atuação judicial da Defensoria Pública em matérias que se referem à efetivação do direito à cidade vai muito além das disputas territoriais.

Na sua obra denominada "Acesso à justiça", Cappelletti e Garth (1988) apontam soluções práticas para os problemas de acesso à justiça, por intermédio das denominadas "ondas renovatórias", correspondendo a "primeira onda" à assistência judiciária aos pobres, a "segunda onda" à representação dos interesses difusos, reconhecendo que o enfoque de acesso à justiça tem alcance muito mais amplo, incluindo ainda a "terceira onda", que compreende a advocacia judicial e extrajudicial, por meio de advogados particulares ou públicos, concentrando os seus esforços na tentativa de tornar efetivos os direitos de indivíduos e grupos que historicamente foram privados dos benefícios de uma "justiça igualitária", o que se observa com relação aos social e economicamente vulneráveis.

O intitulado "Global Access to Justice Project" (Projeto de Acesso Global à Justiça), sugere ainda a existência de uma "quarta onda" de acesso à justiça, denominada "ética nas profissões jurídicas e acesso dos advogados à justiça", uma "quinta onda", descrita como "o contemporâneo processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos" e uma "sexta onda", sobre as "iniciativas promissoras e novas tecnologias para aprimorar o acesso à justiça" (GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT, 2020).

Ao discorrer sobre o que se revela necessário para promover "uma revolução democrática da Justiça", Santos (2011a, p. 32) destaca que é preciso "a criação de uma outra cultura de consulta jurídica e de assistência e patrocínio judiciário, em que as defensorias públicas terão um papel muito relevante".



Com relação à assistência judiciária, a primeira Constituição brasileira a prevê-la expressamente foi a de 1934, tendo essa garantia fundamental sido eliminada no texto da Constituição de 1937, retornando, posteriormente, nas Constituições de 1946 e 1967.

Nesse contexto, a CRFB/88 representou um notável avanço ao conferir status de garantia fundamental à assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovem insuficiência de recursos (art. 5º, LXXIV), e ao reconhecer a Defensoria Pública como uma função essencial à justiça, substituindo a expressão “assistência judiciária”, adotada nas Constituições anteriores, por uma garantia bem mais ampla, intitulada “assistência jurídica integral e gratuita”.

Recentemente, considerando que a Defensoria Pública age em benefício dos necessitados *lato sensu*, tem-se defendido a possibilidade da sua atuação como *custos vulnerabilis et plebis*, na qualidade de guardião dos vulneráveis e excluídos, bem como amiga das comunidades carentes *amicus communitas*<sup>1</sup> (SANTIAGO; MAIA, 2019).

Destarte, seria possível reconhecer a legitimidade ativa da Defensoria Pública para tutelar coletivamente segmentos sociais vulneráveis, com a adoção de um conceito mais amplo de necessitado, que não se restringiria ao viés financeiro, legitimando-se a instituição para a defesa de grupos sociais vulneráveis (MAIA, 2015), a exemplo das vítimas das disfuncionalidades provocadas pelo crescimento urbano desordenado que proporcionam danos para a qualidade de vida urbana como riscos de desmoronamentos e enchentes.

Na lição de Bueno (2018) o *custos vulnerabilis* caracteriza a vantagem de equiparar a atuação interventiva atribuída à Defensoria Pública à tradicional do Ministério Público, devendo o “fiscal dos direitos vulneráveis” atuar sempre que os direitos ou interesses em discussão no processo judicial, ainda que individuais, justifiquem a oitiva ou a consideração do posicionamento institucional da Defensoria Pública, especialmente nos processos formadores ou modificadores dos “indexadores jurisprudenciais”, revelando-se uma “legitimação decisória indispensável e que não pode ser negada a qualquer título”.

Cuida-se, entretanto, de um assunto recente e ainda em construção, que não foi objeto de apreciação explícita pelo STF, demandando a elaboração de trabalhos acadêmicos específicos sobre os seus eventuais contornos e limites.

---

<sup>1</sup> Enquanto ao Ministério Público cabe a atuação de fiscal da lei (*custos legis et iuris*), à defensoria caberia a atuação como *custos vulnerabilis et plebis* e *amicus communitas* (SANTIAGO; MAIA, 2019, p. 15).

Em que pese a ausência de manifestação explícita do STF sobre o assunto, no Habeas Corpus nº 143641 (BRASIL, 2017a), impetrado pela Defensoria Pública da União, em favor de todas as mulheres presas preventivamente que sejam gestantes, puérperas ou mães de crianças sob sua responsabilidade, bem como em nome das próprias crianças, embora sem empregar o rótulo de *custos vulnerabilis*, o STF admitiu o ingresso das Defensorias Públicas do Ceará e do Paraná<sup>2</sup> na condição de assistentes, aplicando por analogia do art. 121 do CPC.

Em uma decisão mais recente proferida no mesmo processo, o Pretório Excelso admitiu o ingresso no feito de todas as Defensorias Públicas que pedissem a sua admissão nos autos, na qualidade de *amici curiae* (BRASIL, 2017b), alterando o “rótulo” anteriormente empregado.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Segunda Seção, no REsp 1.712.163-SP (BRASIL, 2018), abrangendo a análise da possibilidade de se obrigar plano de saúde a fornecer medicamento importado não registrado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), afetado sob o rito dos recursos repetitivos (Tema 990), deferiu a participação nas discussões da União, da Federação Nacional de Saúde Suplementar (FENASAÚDE), da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), do Instituto de Estudos de Saúde Suplementar (IESS) e da Defensoria Pública da União (DPU), na qualidade de *amicus curiae*.

Diante dessa decisão, a DPU opôs embargos de declaração (BRASIL, 2019), argumentando que pediu a sua intervenção como *custos vulnerabilis* e não como *amicus curiae*, requerendo que a questão fosse expressamente analisada, tendo o STJ acolhido os embargos de declaração e reconhecido a possibilidade de intervenção da DPU com *custos vulnerabilis*, por se tratar de hipótese em que se discute a formação de precedente em favor dos vulneráveis e dos direitos humanos.

Outra questão relevante que também interessa ao presente estudo e que já foi discutida no STF é a possibilidade do ajuizamento de Ação Civil Pública (ACP) pela Defensoria Pública, diante a alteração legislativa promovida pela Lei nº 11.448, de 15.01.2007 (BRASIL, 2007), que incluiu a Defensoria Pública no rol dos legitimados para o ajuizamento de ações coletivas, alterando a redação do art. 5º da Lei n. 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública - LACP) (BRASIL, [1985]).

Essa ampliação da legitimação ativa foi questionada no STF pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), na ADI 3.943/DF (BRASIL, 2015b), sob a alegação de suposta ofensa aos art. 5º, LXXIV e art. 134, *caput*, da CRFB/88, em sua redação original, antes da Emenda Constitucional (EC) nº 80/2014.

<sup>2</sup> As Defensorias Públicas dos Estados do Ceará e do Paraná haviam pleiteado, expressamente, o ingresso nos autos como *custos vulnerabilis* ou, subsidiariamente, como *amicus curiae* (BRASIL, 2017).



O STF, por unanimidade (8 x 0), julgou improcedente o pedido, declarando a constitucionalidade da Lei nº 11.448/2007, reconhecendo a inexistência de exclusividade do Ministério Público para o ajuizamento de ACP, bem como a ausência de prejuízo institucional do Ministério Público, em decorrência do reconhecimento da Legitimidade da Defensoria Pública.

Destacou-se nesse julgamento que a presunção de que no rol dos legitimados constem pessoas necessitadas é suficiente para justificar a legitimidade da Defensoria Pública, de modo a não “esvaziar, totalmente, as finalidades que originaram a Defensoria Pública como função essencial à Justiça”, sendo possível que, reflexamente, pessoas que não sejam considerados necessitados possam se ser beneficiados com o resultado da ACP ajuizada pela Defensoria Pública.

Exemplificando, caso a Defensoria Pública ajuíze uma ACP contra a construção irregular de um shopping center, objetivando a suspensão da obra com potencial causar danos a pessoas pobres que moram nas proximidades, eventual procedência do pedido irá beneficiar tanto os vizinhos do local que forem considerados hipossuficientes, bem como, reflexamente, aqueles que não o são, em razão da indivisibilidade do objeto da demanda, diante do que a doutrina dos Estados Unidos denomina como *free rider* (carona) (VALLE, 2018), conforme expressamente consignado no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 733.433 (BRASIL, 2015c).

Mencionado RE constitui o *leading case* do tema 607, com repercussão geral, tendo sido firmada a seguinte tese: “a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura da ação civil pública em ordem a promover a tutela judicial de direitos difusos e coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas” (ARE 690.838, reautuado como RE 733.433, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 04.11.2015, DJE de 07.04.2016).

Destarte, no que se refere especificamente à defesa do direito à cidade, é possível vislumbrar a ampla atuação da Defensoria Pública da União, inclusive junto aos Tribunais Superiores, conforme se destacou, como *custos vulnerabilis*, e das Defensorias Públicas estaduais, com fundamento na Lei Complementar nº 80/94 (BRASIL, 1994), que além de organizar a DPU, prescreve normas gerais para a organização das Defensorias estaduais, sem prejuízo da eventual ampliação das atribuições dessas últimas por suas respectivas Leis estaduais, em favor de pessoas individualmente consideradas, de grupos ou comunidades e até mesmo de movimentos sociais que objetivem promover os interesses ou direitos dos vulneráveis, em qualquer tipo de procedimento administrativo ou judicial, individual ou coletivo, sempre que eventual decisão judicial puder beneficiar pessoa hipossuficiente do ponto de vista social ou econômico.





Portanto, tem-se verificado uma ampliação das atribuições da Defensoria Pública no âmbito judicial muito além da simples atuação individual em ações possessórias, admitindo-se a sua intervenção até em casos em que não figura como parte, na qualidade de assistente, com fundamento no CPC, *amicus curiae* ou *custos vulnerabilis*, podendo ainda proporcionar benefícios reflexos a pessoas que não se enquadram como hipossuficientes do ponto de vista social ou econômico.

### 3.2 DA POSSÍVEL ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL

Conforme se observará a seguir, a atuação da Defensoria da União e das Defensorias Públicas estaduais, no que se refere à concreção do direito à cidade aos hipossuficientes vai e deve ir muito além da defesa judicial individual ou coletiva em processos judiciais compreendendo, de acordo com o previsto no art. 1º da Lei Complementar nº 80/94, a orientação jurídica e a promoção dos direitos humanos, judicial e extrajudicialmente, de forma individual ou coletiva, de maneira integral e gratuita dos necessitados.

Nos termos do art. 3º, I e III, do mesmo diploma legal, a Defensoria Pública deve primar pela redução das desigualdades sociais, pela prevalência e efetividade dos direitos humanos, possuindo como funções institucionais, na forma do art. 4º da Lei Complementar nº 80/94, dentre outras: i) a orientação jurídica e a defesa dos necessitados, em todos os graus (inciso I); ii) a promoção de soluções extrajudiciais de conflitos, por meio da mediação, conciliação e outras técnicas adequadas (inciso II); iii) a promoção da difusão e das conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico (inciso III); iv) a prestação de atendimento multidisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores das suas carreiras de apoio (inciso IV); v) exercer a ampla defesa e o contraditório, em favor de pessoas naturais e jurídicas, em processos administrativos e judiciais perante todos os órgãos, propiciando a efetiva defesa dos interesses tutelados pelo órgão (inciso V); vi) representar aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, postulando, caso seja necessário, perante os seus órgãos (inciso VI); vii) convocar audiências públicas para a discussão de matérias relacionadas às suas atribuições institucionais (inciso XXII).

Além dessas atribuições, a efetivação de outros direitos incluídos entre as funções institucionais da Defensoria Pública estão umbilicalmente ligados com o direito à cidade como, por exemplo, a defesa dos interesses individuais e coletivos da criança, do adolescente, do idoso, da pessoa portadora de necessidades especiais, da mulher vítima de violência doméstica e familiar e de outros grupos sociais vulneráveis e o atendimento multidisciplinar às vítimas de tortura, abusos sexuais,





discriminação ou qualquer outra forma de opressão ou violência (art. 4º, XI e XVIII, da Lei Complementar nº 80/94).

Conforme destacam Ávila e Sampaio (2019), o direito de acesso à justiça previsto no artigo 134 da CRFB/88 deve ser interpretado de acordo como os “desígnios e o espírito de um Estado Democrático e Social de Direito”, não se limitando a assegurar às pessoas hipossuficientes a tutela jurisdicional.

Segundo Santos (2011a), a Defensoria Pública brasileira apresenta diversas vantagens potenciais que vão além da universalização do acesso aos tribunais, abrangendo a diversificação do atendimento e da consulta jurídica através da conciliação e da resolução extrajudicial de conflitos, além da promoção da “educação para os direitos”.

Nessa perspectiva, uma Defensoria “eficaz” precisa entender os “porquês” dos problemas sociais e enxergar e trabalhar o direito como um instrumento de transformação social, atuando ativamente, refutando qualquer inércia, considerando que a desigualdade social representa, antes de tudo, uma desigualdade de informações (ÁVILA; SAMPAIO, 2019).

No escólio de Santos (2011b) o homem moderno é mais desamparado que os seus antepassados, em razão de viver numa sociedade informacional que, paradoxalmente, recusa-lhe o direito à informação que constitui um privilégio do aparelho do Estado e dos grupos econômicos hegemônicos, apresentando-se numa estrutura piramidal, onde no topo ficam os que podem captar as informações e redistribuí-las de acordo com o seu próprio interesse e, na base, os receptores, incapazes de decifrar os sinais e os códigos utilizados pela mídia, sendo o estoque de informações, inclusive no que se referem a cada indivíduo em particular, manipulados por poucos que delas podem fazer o uso indevido.

Em razão disso, Ávila e Sampaio (2019) destacam que a educação constitui um direito humano em si mesmo e um instrumento indispensável para o acesso aos demais direitos fundamentais e para o respeito às regras básicas de convivência em sociedade. Os autores destacam que a efetividade do acesso à justiça depende do direito à educação, que numa concepção cidadã “significa garantir que todos, sem distinção, tenham assegurado o acesso ao ensino de qualidade, para o desenvolvimento humano, a inclusão social e a concretização dos direitos fundamentais” (ÁVILA; SAMPAIO, 2019, p. 54).

De acordo com Santos (2011a), dentre todas as instituições que compõem o sistema de justiça, a que apresenta melhores condições de contribuir para a solução do problema da procura judicial suprimida decorrente da falta de informações adequadas pela população é a Defensoria Pública, cabendo aos Defensores Públicos aplicar no exercício da sua profissão a “sociologia das ausências”,



reconhecendo e afirmando os direitos dos indivíduos “intimidados e impotentes”, com relação aos quais foi e é negado, sistematicamente, o conhecimento do direito, reproduzindo-se a injustiça e a desigualdade.

Nesse contexto, uma verdadeira transformação social somente será efetivada por meio de ações que não se limitem a processos judiciais, compreendendo uma atuação da Defensoria Pública que não se esgote numa concepção meramente formal, garantindo-se aos cidadãos o conhecimento e o acesso às regras básicas que devem fundamentar as relações de qualquer sociedade politicamente organizada (ÁVILA; SAMPAIO, 2019), cabendo à instituição promover a conscientização economicamente vulneráveis por meio de uma “educação emancipadora”, mediante o permanente investimento na formação do indivíduo, enquanto cidadão consciente, enaltecendo a participação social organizada aumentando a eficiência das políticas públicas e dos serviços prestados pelo Estado (ÁVILA; SAMPAIO, 2019).

Essa capacitação jurídica com relação ao direito à cidade a cargo Defensoria Pública deverá abranger os líderes comunitários e ser voltada a proporcionar o conhecimento dos direitos assegurados juridicamente àquela comunidade e a informação das situações que configuram violação a esses direitos e os instrumentos disponíveis, bem como a possibilidade de atuação da própria Defensoria Pública para a sua reparação.

Santos (2011a) observa que esse tipo de capacitação tem viabilizado a experiência de uma “justiça comunitária”, possibilitando a prestação de orientação jurídica e a solução de problemas pelos líderes comunitários em situações que não poderiam ser resolvidas pelo Judiciário por não se adequarem aos requisitos formais da Justiça estatal.

Por fim, com relação aos movimentos sociais que lutam pela afirmação do direito à cidade, cabe à Defensoria Pública promover ou contribuir com a sua formação jurídica, por meio do desenvolvimento de uma atuação permanente e contínua voltada para a educação em direitos, além da efetivação de qualquer procedimento extrajudicial que se verifique necessário ou possa contribuir para a consecução dos seus fins, com a prestação de uma assistência jurídica integral, gratuita e efetiva voltada especificamente para as demandas e necessidades desses importantes movimentos, que não contam com um corpo específico de advogados, muitas vezes com qualquer orientação jurídica, para o atendimento das suas demandas de cunho social em favor dos desassistidos.

Desta forma, observa-se que a Defensoria Pública, muito além das suas atribuições judiciais, possui o dever e a importante missão de assistir extrajudicialmente, do modo que se fizer necessário e adequado, os socialmente ou economicamente vulneráveis que necessitam da sua intervenção, sejam eles pessoas individualmente consideradas, membros de uma determinada comunidade local ou até mesmo os movimentos sociais, buscando a concreção do direito à cidade.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou discorrer sobre o papel da Defensoria Pública na promoção do acesso à justiça daqueles que, no cenário de especulação imobiliária proposto pela construção capitalista das cidades, encontram-se destituídos dos seus direitos, em especial, do direito à cidade. Neste sentido, assim como nas inferências de Maricato e Lefebvre, observa-se um movimento contínuo e cada vez mais forte do capital imobiliário nas paisagens urbanas, que da mesma forma que visa a acumulação de riquezas, também exclui aqueles que não as possuem.

Essa situação de exclusão agrava-se ainda mais, na medida em que esses indivíduos destituídos do direito à cidade também possuem dificuldade de acesso à justiça, em especial no que concerne à ausência de recursos financeiros e, até mesmo, de conhecimento dos seus direitos e deveres enquanto cidadãos.

Nessa perspectiva, a Defensoria Pública pode representar um instrumento relevante de assimilação e concretude de direitos, no caso deste artigo, do direito à cidade que constitui uma forma de efetivação de direitos fundamentais e da própria dignidade da pessoa humana.

Destaca-se, ainda, a importância da mobilização dos movimentos sociais urbanos que apresentam como pauta reivindicatória o direito à moradia, o respeito à população de rua, a mobilidade urbana e a defesa dos espaços públicos de convivência, com a realização de atos políticos e da luta pela efetivação dos seus direitos, em resistência ao denominado “modelo capitalista”, como forma de resistência e de questionamento às estruturas existentes, apresentando possíveis propostas inovadoras que representem um projeto de mudança social.

Uma vez reconhecida a necessidade de concreção do direito à cidade àqueles que dele foram destituídos, constatou-se que constitui dever da Defensoria Pública da União e das Defensorias Públicas estaduais, de acordo com as suas atribuições previstas na CRFB/88 e na Lei Complementar nº 80/94, sem prejuízo da eventual ampliação dessas atribuições pelas Leis estaduais que organizam as Defensorias estaduais, atuar em favor dos indivíduos, das comunidades locais e dos movimentos sociais que agem em defesa do direito à cidade, de forma individual ou coletiva, judicial ou extrajudicial, prestando todo e qualquer tipo de assessoria jurídica, promovendo o mais amplo e efetivo acesso à assistência jurídica integral e gratuita, proposta pela CRFB/88, devendo desenvolver, inclusive, programas que objetivem a permanente educação em direitos desse grupo social, bem como capacitação de líderes de comunidades locais e dos integrantes dos movimentos sociais afetos ao tema.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Helio Jorge Regis; VIEIRA, Bruno Soeiro; SANTOS, Jorge Luiz Oliveira dos. A criminalização midiática do movimento social de luta pela moradia digna. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. II, n. 4, p. 440-472, 2019.

AQUINO, Carlos Roberto Filadelfo de. **A luta está no sangue: família, política e movimentos de moradia em São Paulo**. 2015. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ÁVILA, Evenin Eustáquio de; SAMPAIO, Vitor Souza. A educação em direitos como significado de acesso à Justiça. **Revista Justiça & Cidadania**. Rio de Janeiro, ed. 221, p. 54-56, jan. 2019.

BERNER, Vanessa Oliveira Batista; MELINO, Heloísa. Perspectivas feministas e movimentos sociais: uma abordagem fundamental para o planejamento urbano. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 08, n. 4, p. 1868-1892, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**. Diário Oficial da União. Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Diário Oficial da União. Brasília, 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm). Acesso em: 04 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Diário Oficial da União. Brasília, 1985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347compilada.htm). Acesso em: 02 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Diário Oficial da União. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007**. Diário Oficial da União. Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11448.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11448.htm). Acesso em: 24 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Diário Oficial da União. Brasília, 2015a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 01 dez. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no REsp 1.712.163-SP**. Relator: Min. Moura Ribeiro, j. 08 nov. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão nos EDcl no REsp 1.712.163-SP**. Relator: Min. Moura Ribeiro, j. 25 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na ADI 3.943**. Relator: Min. Cármen Lúcia, j. 07 jul. 2015b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no RE 733.433**. Relator: Min. Dias Toffoli, j. 04 nov. 2015c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho no HC 143.641**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, j. 27 jun. 2017a.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Despacho no HC 143.641**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, j. 19 dez. 2017b.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**: teoria geral do direito processual civil. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, v. 1.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida; OLIVEIRA, Olívia Danielle Mendes de. Estatuto da pessoa com deficiência e acesso à justiça: uma análise sob a ótica dos direitos fundamentais. **Revista Paradigma**. Ribeirão Preto, a. XXII, v. 26, n. 2, p. 190-208, 2017.

DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DIAS, Luan Guilherme; SILVA, Juvêncio Borges. O direito à cidade e os movimentos sociais: o movimento #OcupeEstelita e a materialização da utopia. **Pensar**. Fortaleza, v. 23, n. 2, p. 1-13, 2018.

FALCÃO, Monique; FALBO, Ricardo. Quilombo das guerreiras e Zumbi dos Palmares: movimentos sociais pelo direito à moradia na cidade do Rio de Janeiro. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 08, n. 1, p. 331-360, 2016.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. **Uma nova pesquisa global**. v. I. 2020. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/book-outline/?lang=pt-br>. Acesso em: 03 nov. 2020.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos movimentos sociais**: Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2016/10/120184012-Maria-da-Gloria-Gohn-TEORIA-DOS-MOVIMENTOS-SOCIAIS-PARADIGMAS-CLASSICOS-E-CONTEMPORANEOS-1.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2020.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. 5 ed. São Paulo: Centauro, 2001. Disponível em: [https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre\\_Henri\\_O\\_direito\\_a\\_cidade.pdf](https://monoskop.org/images/f/fc/Lefebvre_Henri_O_direito_a_cidade.pdf). Acesso em: 19 nov. 2020.

MAIA, Maurilio Casas. A legitimidade coletiva da Defensoria Pública para a tutela de segmentos sociais vulneráveis. **Revista de Direito do Consumidor**. v. 101, a. 24, São Paulo, p. 351-383, set./out, 2015.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (coord.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.



OLIVEIRA, Abrahão de. **Um espaço verde abandonado**: a história do Parque D. Pedro II. São Paulo in foco, 08 set. 2015. Disponível em: <http://www.saopauloinfoco.com.br/um-espaco-verde-abandonado-a-historia-do-parque-d-pedro-ii/>. Acesso em: 03 dez. 2020.

SALDANHA, Nelson. **O jardim e a praça**: ensaio sobre o lado “privado” e o lado “público” da vida social e histórica. Ciência & Trópico, v. 11, n. 1, 9 jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/326>. Acesso em: 23 nov. 2020.

SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; MAIA, Maurilio Casas. O garantismo penal, o encarcerado vulnerável e a intervenção da Defensoria Pública na execução penal: custos vulnerabilis?. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, v. 152, p. 173-209, fev., 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Para uma revolução democrática da Justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice**. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1995.

SANTOS, Milton. O espaço da cidadania e outras reflexões. SILVA, Elisiane da; NEVES, Gervásio Rodrigo; MARTINS, Liana Bach (org.). **Coleção o Pensamento Político Brasileiro**, v. 3. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011b.

TORRES, Juliana Castro; SILVA, Juvêncio Borges; COSTA, Paula Martins da Silva. O plano diretor e a participação democrática no desenvolvimento de políticas públicas para a cidade. **Revista Meritum**. Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 322-336, 2020.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. Das ações possessórias e a Defensoria Pública. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, v. 07, n. 3, p. 1359-1392, 2015.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Políticas públicas e ações civis públicas: judicialização da política. **Direito em Movimento**, v. 16, n. 2, 2º sem., 2018. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento\\_online/edicoes/volume16\\_numero2/volume16\\_numero2\\_182.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume16_numero2/volume16_numero2_182.pdf). Acesso em: 04 nov. 2020.



**Sobre os autores:****Juvêncio Borges Silva**

Pós-doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutor pela Unesp. Mestre pela Unicamp. Pós-graduado em Didática e Planejamento do Ensino Superior pela Faculdade de Filosofia de Passos (lato sensu). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Franca. Graduado em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia de Passos. Professor do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito e Graduação em Direito da Universidade de Ribeirão Preto. Líder do Grupo de Pesquisa Direitos Coletivos, Políticas Públicas e Cidadania. Editor Adjunto da Revista Paradigma e da Revista Reflexão e Crítica do Direito. Membro associado do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito.

Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, Ribeirão Preto, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2524142543068754> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9403-2713>

E-mail: [juvencioborges@gmail.com](mailto:juvencioborges@gmail.com)

**Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira**

Professor Titular do Programa de Pós-Graduação da UNAERP. Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Procurador do Estado de São Paulo. Membro da Comissão Especial de Arbitragem do Conselho Federal da OAB. Membro de listas referenciais de árbitros. Sócio da CAMES.

Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, Ribeirão Preto, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2218713858394368> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1067-4335>

E-mail: [olavoafferreira@hotmail.com](mailto:olavoafferreira@hotmail.com)

**Carlos Eduardo Montes Netto**

Doutorando e mestre em Direitos Coletivos e da Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, onde também é professor do curso de graduação em Direito. Juiz de Direito do Estado de São Paulo.

Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, Ribeirão Preto, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7657051756600540> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4274-0309>

E-mail: [carlosmontes3@hotmail.com](mailto:carlosmontes3@hotmail.com)

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.04., 2022, p. 2423-2445.

Juvêncio Borges Silva, Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira e  
Carlos Eduardo Montes Netto

DOI: 10.12957/rdc.2022.57921 | ISSN 2317-7721