



A LÓGICA DA EXPROPRIAÇÃO DE ESTADO: O PASSIVO FUNDIÁRIO DA DITADURA MILITAR E O CONFLITO DE DESOCUPAÇÃO NA OBRA DA PONTE DE GUARATUBA (PR)

**Diana Izis Coleto Reis
Francieli Korquievicz Morbini**

Resumo

O artigo analisa o conflito fundiário e as desocupações de famílias estabelecidas em áreas alegadamente pertencentes ao Estado, cujo domínio público consolidou-se sob regimes de exceção, especialmente durante a Ditadura Militar (1964–1985). Nesse período, a Doutrina de Segurança Nacional impôs a supremacia dos grandes projetos de infraestrutura sobre as garantias constitucionais, resultando em apropriações sumárias, falhas indenizatórias e na descaracterização da posse mansa e pacífica. O problema manifesta-se, hoje, na colisão entre o Direito à Moradia (art. 6º, CF/88) e a reivindicação estatal de Domínio Público, frequentemente amparada em títulos de propriedade adquiridos sob uma lógica de *expropriação de facto* e de silêncio administrativo. Adota-se como estudo de caso a desocupação de famílias na área destinada à implantação da Ponte de Guaratuba (PR), comparando-a aos traumas fundiários históricos de empreendimentos como a Usina Hidrelétrica de Itaipu e a expansão rodoviária nas regiões Norte e Nordeste. Conclui-se que o passivo fundiário da Ditadura Militar, ao ser reativado pelo Estado Democrático de Direito, demanda a intervenção corretiva do Poder Judiciário, de modo a assegurar a realocação digna das famílias afetadas e a indenização justa, em conformidade com a função social da propriedade e com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: ditadura militar; conflito fundiário; desocupação; ponte de Guaratuba; domínio público; expropriação.

Abstract

The article examines the land conflicts and evictions of families settled in areas allegedly belonging to the State, whose public ownership was consolidated under regimes of exception, notably during the Military Dictatorship (1964–1985). In this period, the National Security Doctrine imposed the supremacy of large infrastructure projects over constitutional guarantees, leading to summary appropriations, inadequate compensation, and the erosion of peaceful possession.

Today, this historical issue reemerges in the clash between the Right to Housing (Art. 6, CF/88) and the State's assertion of Public Domain, often based on titles obtained through *de facto* expropriation and administrative silence. The eviction of families from the area designated for the Guaratuba Bridge (Paraná) serves as a case study, compared to land traumas linked to projects such as the Itaipu Dam and highway expansion in the North and Northeast regions.

The study concludes that the historical legacy of the Dictatorship, when revived within the Democratic Rule of Law, calls for judicial intervention to guarantee dignified relocation and fair compensation, in accordance with the Social Function of Property and the Dignity of the Human Person.

Keywords: military dictatorship; land conflict; eviction; Guaratuba bridge; public domain; expropriation.

INTRODUÇÃO

A fundação do *Direito de Propriedade* no Brasil está intrinsecamente ligada aos ciclos de poder e exclusão, sendo o período da Ditadura Militar (1964–1985) um dos mais dramáticos na consolidação da desigualdade fundiária. Sob o manto da Doutrina de Segurança Nacional, o regime justificou a intervenção estatal em nome do “desenvolvimento” e da “integração nacional”, instaurando uma política de apropriação de terras marcada pela urgência, pela ausência de transparência e pela violação sistemática do direito fundamental à justa indenização.

O problema central deste artigo reside na *herança fundiária* desse período: o Estado, agora sob a égide do ¹*Estado Democrático de Direito* de 1988, continua a utilizar títulos de domínio constituídos por meio de Decretos-Lei, apropriações de facto em que o poder público simplesmente arrancava a terra ou pela classificação arbitrária de terras devolutas, para justificar a desocupação de famílias que consolidaram posse mansa e pacífica pro moradia ao longo de décadas. Esses títulos carregam um vício de origem que o Direito Constitucional contemporâneo não pode ignorar.

Essa colisão manifesta-se de forma aguda no conflito fundiário relativo à construção da Ponte de Guaratuba, no litoral do Paraná. As famílias, notificadas pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná (DER-PR) com base em títulos de domínio público cujas cadeias registrais remontam ao período ditatorial, são tratadas como *invasoras* em áreas onde exerceram a *função social da moradia* por gerações.

O *objetivo geral* deste estudo é analisar a tensão entre o domínio público alegado pelo Estado e a posse legítima das famílias, utilizando o caso da

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 215-230, 305-320.

Ponte de Guaratuba como estudo de caso comparativo em relação a outros projetos emblemáticos da Ditadura como Itaipu e a expansão rodoviária no Norte-Nordeste, a fim de demonstrar a urgência de uma abordagem reparatória e garantista, capaz de evitar a repetição da violência institucional do passado.

MATERIAL E MÉTODO

O presente estudo adota uma abordagem de pesquisa *qualitativa*, sendo classificado como uma revisão bibliográfica e pesquisa documental, com a aplicação detalhada do Estudo de Caso da Ponte de Guaratuba (PR) para contextualizar empiricamente o problema. A metodologia proposta é, por natureza, interdisciplinar, articulando os campos da História, Sociologia e Direito.

A revisão bibliográfica concentrou-se em obras de História Agrária e Sociologia Rural (MARTINS, José de Souza; FALEIROS, Vicente) para compreender a política de terras e o êxodo rural forçado durante o Regime Militar. No campo jurídico, foram consultadas obras de Direito Constitucional e Direito Administrativo (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio) a fim de examinar os conceitos de Domínio Público, Desapropriação e, sobretudo, os princípios da Função Social da Propriedade e da Dignidade da Pessoa Humana como limites constitucionais à atuação estatal.

A pesquisa documental incluiu a análise de *Decretos-Lei* promulgados durante o período militar especialmente aqueles relativos à desapropriação por interesse social e ao uso de terras para grandes obras, confrontando-os com as garantias e princípios consagrados pela *Constituição Federal de 1988*. A investigação abrangeu, ainda, a coleta e análise de *notícias, relatórios públicos e documentos oficiais* (notadamente do Governo do Paraná e do DER-PR) relacionados ao conflito fundiário da Ponte de Guaratuba, com o

objetivo de compreender o *modus operandi* contemporâneo do Estado e suas continuidades institucionais em relação ao regime de exceção.

O método de análise de dados adotado é o *dialético-crítico*, que confronta a tese do Domínio Público Estatal (fundado em títulos viciados de origem durante a Ditadura) com a antítese da Posse e Função Social da Moradia (fundamento constitucional e direito humano), buscando a *síntese* na relativização da imprescritibilidade do domínio público em situações em que há víncio histórico de origem e consolidação da posse como expressão do direito fundamental à moradia.

RESULTADOS E DISCUSSÕES OU REVISÃO DE LITERATURA

1.1. O MARCO LEGAL DA EXPROPRIAÇÃO NA DITADURA: DECRETOS-LEI E A URGÊNCIA MANIPULADA

A Ditadura Militar (1964–1985) baseou sua política fundiária em um arcabouço legal de exceção, legitimado pelos Atos Institucionais (AIs), que conferiam poderes quase ilimitados ao Executivo Federal. O princípio do desenvolvimento acelerado e da segurança nacional permitiu a manipulação do Decreto-Lei n. 3.365/41 (Lei de Desapropriação por Utilidade Pública).

A principal tática era o uso generalizado e, muitas vezes, infundado da urgência para obter a imissão provisória na posse do imóvel, mediante o depósito de um valor irrisório (geralmente apenas o valor cadastral, muito inferior ao de mercado)². A obra era iniciada, e a indenização justa era relegada a um processo judicial que se arrastava por décadas,

² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

desfavorecendo o possuidor de baixa renda, que não dispunha de recursos para litigar contra o Estado.

O regime também utilizou empresas estatais e autarquias como o DNER, os DERs e, em outra escala, a SUDAM e a SUDECO como braços executores dessa apropriação de facto. A terra era “arrancada”³ do possuidor, que era forçado a abandonar suas benfeitorias e seu modo de vida, sem a garantia da justa indenização prévia e em dinheiro, como previsto na própria lei. Essa prática configurou uma violência institucional, traduzida em pobreza estrutural para milhares de famílias.

1.2. A HERANÇA DO DESENVOLVIMENTO FORÇADO: EXEMPLOS HISTÓRICOS DE EXPROPRIAÇÃO DITATORIAL

O passivo fundiário gerado pela Ditadura é vasto e nacional, sendo o caso Guaratuba apenas uma de suas manifestações contemporâneas. A construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu, no Rio Paraná, é o exemplo paradigmático de desapropriação em massa com negligência dos direitos humanos. Entre 1970 e 1980, a formação do reservatório exigiu a remoção de cerca de 40 mil pessoas.

O Estado, por meio da Itaipu Binacional, utilizou o pretexto de um acordo internacional e a urgência estratégica para impor prazos curtos e indenizações subestimadas. O resultado foi a migração forçada de agricultores para áreas menos produtivas ou para periferias urbanas, transformando produtores rurais em favelados⁴. O legado de Itaipu é um ciclo interminável de ações judiciais de famílias que buscam, até hoje, reparação pelos danos sofridos prova da natureza viciada daquela desapropriação.

³ MARTINS, José de Souza. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Hucitec, 2003. p. 45-63, 110-125.

⁴ RODRIGUES, Maria José. *A História da Usina de Itaipu: uma questão de soberania*. 2. ed. Curitiba: Editora UFPR, 2005. p. 50-78, 120-138.

1.2.2. A TRANSAMAZÔNICA E A OMISSÃO DO INCRA

A rodovia Transamazônica (BR-230) e outras vias de penetração na Amazônia foram criadas sob o lema “Integrar para não Entregar”. O INCRA e o então GEBAM (Grupo Executivo de Terras da Amazônia) atuaram como instrumentos de apropriação estatal. Áreas de posse secular de ribeirinhos e comunidades tradicionais foram sumariamente classificadas como terras devolutas e incorporadas ao patrimônio da União. Essa classificação era crucial: se fosse considerada terra devoluta, o Estado não precisava indenizar o possuidor apenas as benfeitorias, e ainda de forma precária. O resultado foi a retirada compulsória de famílias e a destinação das áreas a projetos de colonização militar ou grandes empreendimentos agropecuários⁵.

1.2.3. O EXEMPLO DA SUDENE/SUDECO E A DESAPROPRIAÇÃO DE ÁREAS LITORÂNEAS

O desenvolvimentismo não se limitou ao interior. Em áreas litorâneas e metropolitanas, órgãos como a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) e a SUDECO (Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste) frequentemente desapropriavam ou incorporavam áreas para projetos industriais, turísticos ou portuários. Nessas regiões, a desapropriação atingiu comunidades de pescadores e populações de baixa renda, cujas terras se valorizavam pela proximidade dos projetos governamentais.⁶ A apropriação se dava com base em títulos que não refletiam o valor real, mas apenas o valor venal defasado, resultando no registro estatal de “domínio” por meio de decretos que não cumpriram o requisito constitucional da justa indenização. Esses mesmos títulos reaparecem hoje em litígios de áreas urbanas e costeiras, como o caso paranaense.

⁵ FALEIROS, Vicente de Paula. *A Questão Agrária no Brasil*. São Paulo: Ática, 1985. p. 87-102, 145-160.

1.3. O CONFLITO NA PONTE DE GUARATUBA: A REITERAÇÃO DA VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL

O caso da Ponte de Guaratuba evidencia como o vício histórico se atualiza sob a Democracia. O DER-PR, ao executar a obra, age com base na presunção de legitimidade de seus títulos de domínio muitos deles originários das desapropriações massivas realizadas nas décadas de 1970 e 1980.

As famílias notificadas são colocadas na posição de rés: devem provar sua posse contra um título estatal presumido verdadeiro. O Estado ignora que a posse das famílias constitui o exercício da função social da terra há mais de 40 anos, enquanto o domínio estatal (mero título) deriva de um regime que violava direitos humanos e sociais.

A recusa em indenizar o possuidor pelo valor da terra nua, oferecendo apenas o valor das benfeitorias quando o faz representa a reiteração da lógica expropriatória da Ditadura. O possuidor é forçado a abandonar seu lar sem condições de adquirir outra moradia digna, perpetuando o ciclo de vulnerabilidade e migração forçada para a periferia.

1.4. A SOLUÇÃO CONSTITUCIONAL: RELATIVIZAÇÃO DA IMPRESCRITIBILIDADE E REPARAÇÃO

O Direito Administrativo, à luz da Constituição de 1988, deve ser interpretado segundo os princípios da Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, III) e do Direito à Moradia (art. 6º).⁷ Embora o Domínio Público seja imprescritível, essa regra não pode servir de escudo à ilegalidade cometida pelo próprio Estado em contexto autoritário.

A moderna doutrina constitucionalista sustenta que, quando a aquisição do domínio público apresenta vício de origem por ausência de justa e prévia

⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

indenização e o imóvel é ocupado por populações vulneráveis que exercem a função social da moradia, a solução não é a remoção sumária, mas a indenização reparatória. O Estado deve arcar com o custo de seu passivo histórico.

Decisões recentes do Supremo Tribunal Federal (STF), notadamente a ADPF 828⁸, que trata de desocupações coletivas em contextos de vulnerabilidade, consolidaram o entendimento de que o Poder Público deve promover mediação obrigatória, busca por alternativas de reassentamento digno e garantia de que nenhuma família seja lançada à rua. No caso Guaratuba, impõe-se que o Judiciário paranaense aplique essa jurisprudência, reconhecendo que a violência da remoção de famílias estabelecidas é mais grave do que a suposta urgência de uma obra pública, especialmente quando o título estatal é moral e historicamente questionável.

CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conflito fundiário gerado pela obra da Ponte de Guaratuba é a prova cabal de que o passivo histórico da Ditadura Militar continua ativo, impactando a vida das populações mais vulneráveis. O Estado, ao se apegar à literalidade de títulos de domínio público adquiridos pela lógica da expropriação sumária o ato de “arrancar a terra”, está reeditando a violência institucional do Regime de Exceção.

Os achados mais importantes deste estudo demonstram que a solução para a desocupação não reside na força, mas na reparação integral. O Direito à Moradia e a Posse de Boa-fé exigem que o Estado não apenas indenize as benfeitorias, mas assuma o custo da terra nua e garanta a realocação digna antes de qualquer remoção forçada.

O caso Guaratuba, espelhando os traumas de Itaipu e da Transamazônica, é um chamado urgente para que o Judiciário brasileiro atue como guardião da

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgada em 31 out. 2022.

Constituição Cidadã, fiscalizando a cadeia dominial do próprio Estado e impedindo que o Domínio Público se torne um escudo para a violência histórica. A conclusão da obra da ponte, embora vital, deve ser um símbolo de progresso acompanhado pela justiça social, e não pela reiteração da exclusão fundiária herdada da Ditadura Militar.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941*. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 24 jun. 1941.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A Questão Agrária no Brasil*. São Paulo: Ática, 1985.

MARTINS, José de Souza. *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Hucitec, 2003.

RODRIGUES, Maria José. *A História da Usina de Itaipu: uma questão de soberania*. 2. ed. Curitiba: Editora UFPR, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828*. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgada em 31 out. 2022.