

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**  
**GIOVANNA BONILHA MILANO**

**CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E PODER JUDICIÁRIO**  
**DECISÕES JURISDICIONAIS NA PRODUÇÃO DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL**

**CURITIBA**  
**2016**

**GIOVANNA BONILHA MILANO**

**CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E PODER JUDICIÁRIO**  
**DECISÕES JURISDICIONAIS NA PRODUÇÃO DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL**

Tese apresentada como requisito parcial à conclusão do curso de Doutorado no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Área de concentração em Direito das Relações Sociais. Linha de pesquisa Novos Paradigmas do Direito. Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. José Antônio Peres Gediel

**CURITIBA**  
**2016**

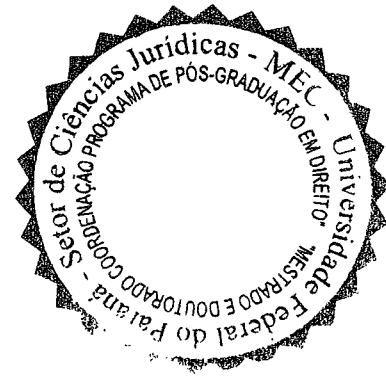
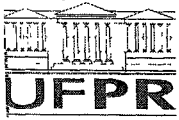
nº Catter      Milano, Giovanna Bonilha.  
                    Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário.  
                    Decisões jurisdicionais na produção da segregação  
                    socioespacial / Giovanna Bonilha Milano — Curitiba, 2016  
                    250f.

                    Tese (Curso de Direito) – Universidade Federal do  
                    Paraná – UFPR, 2016.  
                    Orientador: José Antônio Peres Gediel

                    1. Direito. 2. xxxxxxxxxxxx.  
                    I. Título.

UFPR

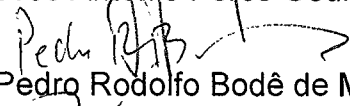
CDU - xxxxxx

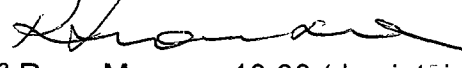


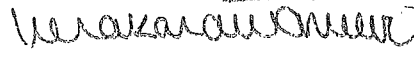
## PARECER

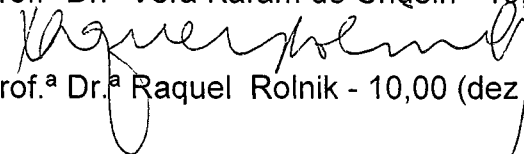
A Comissão Julgadora da Tese apresentada pela doutoranda **Giovanna Bonilha Milano**, sob o título **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário - Decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial.**, após argüir a candidata e ouvir suas respostas e esclarecimentos, deliberou aprová-la por unanimidade de votos, com base nas seguintes notas atribuídas pelos Membros:

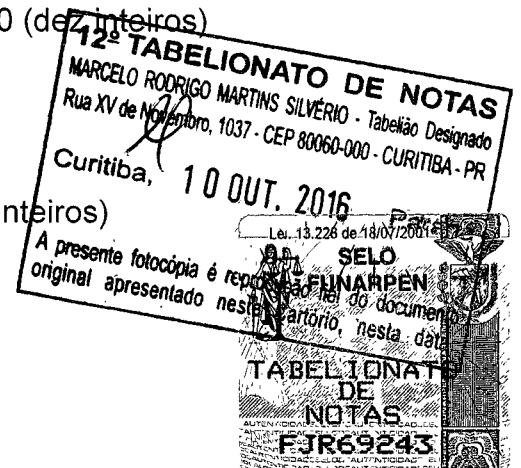
  
Prof. Dr. José Antônio Peres Gediel - 10,00 (dez inteiros)

  
Prof. Dr. Pedro Rodolfo Bodê de Moraes - 10,00 (dez inteiros)

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosa Moura - 10,00 (dez inteiros)

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Karam de Chueiri - 10,00 (dez inteiros)

  
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Raquel Rolnik - 10,00 (dez inteiros)



Em face da aprovação, deliberou, ainda, a Comissão Julgadora, na forma regimental, opinar pela **concessão do título de Doutor em Direito à candidata Giovanna Bonilha Milano.**

É o parecer.

Curitiba, 12 de agosto de 2016.



**GIOVANNA BONILHA MILANO**

**CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E PODER JUDICIÁRIO**  
**DECISÕES JURISDICIONAIS NA PRODUÇÃO DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL**

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

-----  
Prof. Dra. Rosa Moura (IPEA/Observatório das Metrópoles)

-----  
Prof. Dr. Pedro Rodolfo Bodê de Moraes (UFPR)

-----  
Prof. Dra. Raquel Rolnik (USP)

-----  
Prof. Dra. Vera Karam de Chueiri (UFPR)



*Dedico esta tese aos "Outros" — ignorados,  
desconhecidos e sem identificação — que na  
(r)existência coletiva e insurgente significam o direito  
à cidade*

## **AGRADECIMENTOS**

Esta tese se construiu na confluência de afetos. Afetos existenciais e intelectuais que permearam desde a conformação do objeto de pesquisa, a coleta e tabulação das decisões e a escrita do texto. Afetos que transbordam a linguagem mas que não poderiam deixar de ser registrados modestamente na forma destes agradecimentos.

Agradeço ao meu orientador José Antônio Peres Gediel pela generosidade infinita e pelo comprometimento profundo com a docência na Universidade Pública. Por todos os ensinamentos na leitura crítica dos labirintos do direito e pelo alerta de que é preciso desconfiar, sempre, dos atalhos simplistas e das retóricas rebuscadas. Principalmente, sou grata pela inspiração e pelo exemplo na produção do conhecimento jurídico emancipatório à serviço da construção de uma sociedade mais igualitária e justa.

Aos professores membros da banca de qualificação da tese - Pedro Bodê, Rosa Moura e Vera Karam de Chueiri - agradeço pelas sugestões valorosas e também pela disponibilidade em compartilhar suas leituras sobre o espaço urbano, em um diálogo verdadeiramente interdisciplinar.

Agradeço às funcionárias da biblioteca do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, destacadamente à Paula Carina de Araújo e Eglem Maria Veronese Fujimoto, por todo o empenho e suporte na investigação bibliográfica. Sou igualmente grata à Letícia Trein, pela revisão das formas, e à Antônia Schwinden pela delicadeza da condução nas armadilhas da linguagem.

Ao Departamento de Geografia da Université du Quebec à Montreal (UQÀM), instituição que me acolheu durante o período de estágio doutoral no exterior em 2014-2015. À CAPES pela concessão da bolsa de doutorado-sanduíche. E, destacadamente, ao Observatoire des conflits urbains et périurbains (OCUP), coordenado pela Professora Catherine Trudelle, que me possibilitou conhecer os métodos de investigação dos conflitos urbanos aplicados ao contexto do Quebec.

Sou muito grata ao Movimento Nacional da População em Situação de Rua de Curitiba (MNPR), especialmente ao Leonildo Monteiro, e aos participantes do Grupo de Trabalho de Inclusão Social da População em Situação de Rua,

realizado no Ministério Público do Estado do Paraná. As vivências e histórias compartilhadas desorganizaram definitivamente minhas certezas sobre as conceituações acerca da cidade, da moradia e do espaço público. Uma desorganização produtiva que permitiu a reconstrução de diversos conceitos utilizados nesta tese, e que alterou para sempre minha própria trajetória acadêmica e pessoal.

A realização da pesquisa empírica não teria sido possível sem a participação de algumas pesquisadoras que trabalharam intensamente para que a coleta das decisões e a tabulação dos casos selecionados fossem concluídas. Agradeço imensamente à Anna Carolina Galeb e à Kamila Carvalho por, além de auxiliarem na execução operacional da pesquisa, partilharem das inquietudes teóricas produzidas na construção das informações. E também à Tchenna Maso, Alessandra Piloto e Leonan Novaes que participaram da equipe na coleta das decisões.

Aos colegas de trabalho da Universidade Positivo, especialmente à equipe da coordenação do curso de direito e ao Roberto Di Benedetto pela compreensão das ausências e o incentivo permanente. Agradeço também aos amigos Anderson Santos e Glenda Gondim, pelo apoio durante a realização trabalho, e aos alunos da graduação e da pós-graduação que significam a escolha da docência como profissão.

À Ambiens Sociedade Cooperativa e a todos os cooperados, pelos anos de convivência e a riqueza do aprendizado partilhado. Agradeço profundamente a possibilidade de refletir cotidianamente sobre o planejamento urbano e a cidade, no avesso do tecnicismo estéril e das fronteiras disciplinares que não deixam florescer o novo.

Aos colegas com quem convivi durante estes quatro anos do curso de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Especialmente aos amigos Leandro Gorsdorf e Danielle Wobeto de Araújo, companheiros de leituras, reflexões e das articulações elásticas de nossas pesquisas entre direito, teatro, feitiçaria e conflitos. E também aos amigos que desde o período do mestrado são interlocutores fundamentais sobre os (des)caminhos da pesquisa jurídica, do direito e da vida: Daniel Hachem, Maíra Fonseca, Júlia Franzoni, Juliana Fonseca, Micheli Iwasaki, Heloísa Câmara e Felipe Bley.

Aos quereres que tornam a existência mais leve e que foram cúmplices insubstituíveis na finalização do doutorado: Josias Rickli Neto - pelos livros marcados, pelos ombros a postos e pelo amor dedicado. Yure Lobo - pela energia criativa, os espaços visitados e a alegria dos encontros. Micheli Stumm - pela paciência na tabulação dos dados e a generosidade de sempre. Thiago Hoshino, Laura Bertol e Débora Follador pela amizade construída nas discussões do direito à cidade. Veridiana, Renata e Mariah pelas trocas tão sinceras e a certeza de que é sempre possível achar um ninho.

Finalmente, agradeço àquelas para quem as palavras são insuficientes e o amor infinito. À minha família de mulheres - Marina, Yvone e Marilene - pela força dos exemplos cotidianos e o apoio incondicional neste trabalho de doutorado e em todas as escolhas da vida.

## RESUMO

A segregação socioespacial é a chave analítica para compreensão das relações nas cidades brasileiras. Este fenômeno se constrói sob a influência de variáveis econômicas, políticas, sociais e também jurídicas. Direito e espacialidade encontram-se sob filtros de seletividade que se manifestam nos interditos e permissões que conformam as relações entre sujeitos e espaços urbanos. Esses encontros são marcados pelo caráter proprietário inscrito na legislação civil, na regulação urbanística e também no controle urbano punitivista. Da tensão dialética entre a negação ao direito à cidade e as experiências socioespaciais de resistência emergem os conflitos urbanos e, particularmente, os conflitos fundiários urbanos. A disputa pelo acesso à terra pela moradia é geradora de enfrentamentos entre interesses de proprietários e não proprietários, os quais frequentemente são traduzidos à esfera institucional para intervenção jurisdicional. Sob tal premissa, a hipótese da tese consiste na afirmação de que o Poder Judiciário participa ativamente na (re)produção da segregação socioespacial urbana. Realizou-se pesquisa quantitativa e qualitativa com a análise das decisões sobre conflitos fundiários urbanos coletivos, proferidas em Tribunais de Justiça das cinco regiões brasileiras, no período entre 2014 e 2015. Incorporou-se, ainda, o acervo jurisprudencial dos Tribunais Superiores sobre a temática, produzido no período entre 2002 a 2015. As fontes analisadas permitem concluir que a participação do Poder Judiciário ocorre por meio de um comportamento típico identificado nos discursos das decisões, que se manifesta na construção da figura do "invasor" como elemento decisivo na resolução jurisdicional da disputa. A partir da identificação deste personagem urbano nas decisões, a atuação jurisdicional opera de maneira seletiva, com a suspensão de garantias processuais, a massiva concessão de liminares e a indicação do despejo forçado como único desfecho possível.

Palavras-chave: Poder Judiciário; Conflitos fundiários; Segregação socioespacial.

## **ABSTRACT**

The social-spatial segregation is the analytical key to understand the relationships in Brazilian cities. This phenomenon is built under the influence of economic, political, social and also legal variables. Law and spatiality are under selectivity filters that are manifested on interdictions and permissions that sets the relationships between individuals and urban spaces. These encounters are marked by the proprietary character registered on the civil legislation, on the urban regulation and also on the punitive urban control. It is from the dialectical tension between the denial of the right to the city and the social-spatial experiences of resistance that the urban conflicts emerge, specially, the land rights urban conflicts. The dispute for access to land through housing engenders confrontations between interests of owners and not owners, which are usually translated to the institutional domain for court intervention. Under that premise, this thesis' hypothesis consists on the statement that the Legal Power actively participates on the production of the social-spatial urban segregation. A quantitative and qualitative research was conducted with the analysis of the decisions about the collective urban rights conflicts, delivered by the Court of Justice of the five Brazilian regions, on the period of time between 2014 and 2015. It was also added the case-law of the Superior Courts about the theme, produced on the period of time from 2002 to 2015. The analysed sources lead to the conclusion that the participation of the Judiciary occurs as a typical behavior identified on the speech of the decisions, that is expressed on the built of the figure of the "invasor" as a decisive element on the legal resolution of the dispute. Based on the identification of this urban character on the decisions, the legal action operates selectively, with the suspension of procedural guarantees, the massive granting of preliminary verdicts and the indication of forced eviction as the only possible outcome.

Key-words: Law Power; Land rights conflicts; Social-spatial segregation.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>FIGURA 1</b> -	MAPA 01: DISTRIBUIÇÃO DE AGLOMERADOS SUBNORMAIS POR REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO.....	134
<b>FIGURA 2</b> -	MAPA 02: DECISÕES ANALISADAS X AGLOMERADOS SUBNORMAIS (TJ/RS) ..	141
<b>FIGURA 3</b> -	MAPA 03: DECISÕES ANALISADAS X AGLOMERADOS SUBNORMAIS (TJ/SP) ..	141
<b>FIGURA 4</b> -	MAPA 04: DECISÕES ANALISADAS X AGLOMERADOS SUBNORMAIS (TJ/DF) ..	142
<b>FIGURA 5</b> -	MAPA 05: DECISÕES ANALISADAS X AGLOMERADOS SUBNORMAIS (TJ/PE) ..	142
<b>FIGURA 6</b> -	MAPA 06: DECISÕES ANALISADAS X AGLOMERADOS SUBNORMAIS (TJ/PA) ..	143
<b>FIGURA 7</b> -	GRÁFICO 04: DOMINIALIDADE DOS IMÓVEIS EM LITÍGIO .....	148

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> - CASOS SELECIONADOS POR TRIBUNAL (EM %)	135
<b>TABELA 2</b> - NATUREZA DA AÇÃO DE ORIGEM	147
<b>TABELA 3</b> - QUALIFICAÇÃO DOS SUJEITOS	148
<b>TABELA 4</b> - FUNDAMENTOS DAS DECISÕES	153
<b>TABELA 5</b> - FONTES DO DIREITO MOBILIZADAS	161
<b>TABELA 6</b> - LEGISLAÇÃO MENCIONADA	162
<b>TABELA 7</b> - PRINCÍPIOS E DIREITOS MOBILIZADOS NA FUNDAMENTAÇÃO	201
<b>TABELA 8</b> - DISTRIBUIÇÃO DE AGLOMERADOS SUBNORMAIS POR REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO	236
<b>TABELA 9</b> - NÚMERO DE DECISÕES IDENTIFICADAS POR VERBETE EM CADA TRIBUNAL	237

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b> - INSTRUMENTO DE COLETA: CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO	245
<b>QUADRO 2</b> - INSTRUMENTO DE COLETA: FUNDAMENTOS E DIREITOS MOBILIZADOS	246

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>PARTE I - LUZES E SOMBRAS NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE .....</b>	<b>25</b>
<b>1. CAPÍTULO 1: LEITURAS E INTERPRETAÇÕES SOBRE DIREITO E ESPACIALIDADE .....</b>	<b>26</b>
1.1. ESPAÇO-JURISDICIONAL: TERRITÓRIO SEM ESPAÇO E SUJEITO SEM PESSOA .....	33
1.2. ESPAÇO-REGULAÇÃO: O DIREITO COMO PANACEIA DA DESORDEM ESPACIAL .....	40
1.3. ESPAÇO-REPRESENTAÇÃO: A ESPACIALIDADE COMO ALEGORIA NA TEORIA JURÍDICA .....	44
<b>2. CAPÍTULO 2: DIREITO E SELETIVIDADE NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO .....</b>	<b>48</b>
2.1. SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: A TRAJETÓRIA DE CONSTITUIÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS .....	48
2.2. O ESPAÇO NA RÉGUA DA LEI: FORMALIDADE E INFORMALIDADE NO ESPAÇO URBANO .....	71
2.3. TERRITÓRIOS INIMIGOS: VIOLÊNCIA E CONTROLE PENAL NA PERIFERIA .....	79
<b>3. CAPÍTULO 3: CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E JUSTIÇA TERRITORIAL .....</b>	<b>90</b>
3.1. INSURGÊNCIA URBANA: PRODUÇÃO DO DISSENSO E MANIFESTAÇÃO DE SUJEITOS COLETIVOS .....	90
3.2. CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO BRASIL: ESTADO, REGULAÇÃO JURÍDICA E MERCADO IMOBILIÁRIO .....	101
3.3. DESPEJOS FORÇADOS: A PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NAS CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS CONFLITUOSAS .....	116
<b>PARTE II – NAS TRAMAS DE PENÉLOPE: O PODER JUDICIÁRIO NA TECEDURA DE INTERESSES EM CONFLITO .....</b>	<b>126</b>
<b>4. CAPÍTULO 4: O PODER JUDICIÁRIO COMO ARENA DE DISPUTAS FUNDIÁRIAS .....</b>	<b>127</b>
4.1. NOTAS METODOLÓGICAS .....	127
4.2. MOLDURAS PROCESSUAIS DA DISPUTA: MODALIDADES DE AÇÃO, SUJEITOS E OBJETOS .....	145
4.3. ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS: ARGUMENTOS E DIREITOS NO FUNDAMENTO DAS DECISÕES .....	164

**5. CAPÍTULO 5: CRÔNICAS DE DESPEJOS ANUNCIADOS: O PODER JUDICIÁRIO NAS DECISÕES SOBRE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS .. 184**

- 5.1. JOÃO DE TAL E OUTROS: SUJEITOS ATOMIZADOS E O NÃO LUGAR DA EXISTÊNCIA CONCRETA ..... 184
- 5.2. BARRACO, CASEBRE E O LUGAR NENHUM: DESESPACIALIZAÇÃO E A ESTÉTICA SUBNORMAL DO MORAR 194
- 5.3. DE INVASOR A INIMIGO: ESTIGMA TERRITORIAL E SELETIVIDADE JURISDICCIONAL NOS DESPEJOS FORÇADOS ..... 204

**6. O LUGAR DA TESE: CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CONFISCO JURISDICCIONAL DO CONFLITO E A ESPACIALIZAÇÃO DO DIREITO ..... 216**

**REFERÊNCIAS..... 221**

**ANEXO ..... 236**

**APÊNDICE A ..... 237**

**APÊNDICE B ..... 245**

**APÊNDICE C ..... 246**

## INTRODUÇÃO

Cidades cindidas. Espaços de legalidade e espaços de invisibilidade. Territórios de negação da vida e de reprodução exclusivamente especulativa. Espaços públicos cercados, transporte coletivo em colapso. Moradia como mercadoria de acesso restrito e seletivo. Terreno de desesperança. Indignação e sobrevivência. Respostas orquestradas por meio de insurgências coletivas que rompem com o tácito pacto cidadão do consenso e recriam os espaços urbanos mediante intervenções, ocupações e experiências múltiplas. A força da lei, do Estado e da polícia, que ao recusar a possibilidade de negação, reforça a estabilidade de um ciclo de desigualdade e segregação.

Eis o conjunto de preocupações que se apresenta como pano de fundo para realização da presente investigação. Compreender a segregação socioespacial como chave analítica para leitura das cidades contemporâneas e como elemento de um determinado processo histórico pautado na apropriação da cidade, dos serviços urbanos e da participação política de suas conformações futuras, por um reduzido grupo alçado à condição de “cidadania”. Esse processo que contemporaneamente assume novos contornos, conectados às implicações urbanas das políticas neoliberais e implementados por meio de grandes projetos urbanos, reestruturações em função de megaeventos esportivos e mesmo em revitalizações urbanas que prometem alçar “espaços degenerados” à condição de territórios com capacidade de competição por investimentos internacionais.

No caso das cidades latino-americanas e particularmente das cidades brasileiras, os processos de segregação espacial acompanham a própria trajetória histórica de formação da sociedade. Estado herdeiro de forte concentração fundiária desde o início da colonização e construído em meio a uma dinâmica de industrialização que não incluiu a moradia como mercadoria a ser acessada pelos trabalhadores. Daí que “nenhum aspecto do espaço urbano brasileiro poderá ser jamais explicado/compreendido se não forem consideradas as especificidades da segregação social e econômica que caracteriza nossas metrópoles, cidades grandes e médias”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> O autor define a segregação urbana “como a forma de exclusão social e de dominação que tem uma

Agregue-se a esse cenário, a realização de políticas públicas habitacionais ao longo dos últimos sessenta anos que foram incapazes de viabilizar o acesso à moradia para a população mais pauperizada e, ao contrário, por vezes foram responsáveis pelo aprofundamento desta condição. Fato é que, no Brasil, persiste a máxima de que “a terra é o nó”, como bem nos disse Ermínia Maricato.<sup>2</sup>

A propriedade privada da terra, individual, e calcada na sobrevalorização do título em detrimento dos usos e funções do espaço, persiste como o grande percalço para o acesso e a realização dos demais direitos na cidade. Mentalidade esta não apenas permitida, mas, também, por inúmeras vezes, reforçada pelo Direito e pelos agentes de sua aplicação. Assim, Direito e espacialidade encontram-se, em um primeiro filtro de seletividade que consiste em permissões e negativas de direito à produção do espaço. Sem ignorar os avanços que buscam reconhecer e integrar outros sujeitos e experiências espaciais nas cidades, na grande maioria dos casos o direito à produção do espaço permanece sinônimo de posição jurídica como sujeito proprietário. Basta citar, por exemplo, a população em situação de rua que encontra resistências cotidianas em relação à possibilidade de usar e permanecer em calçadas e praças públicas, espaços supostamente comuns por excelência. Ou ainda, a negação aos trabalhadores informais de ocuparem ruas e espaços públicos para realização do ofício sob a alegação de “perturbação da ordem urbanística”.

Note-se, entretanto, que esse processo de segregação socioespacial é ao mesmo tempo constituído e constituinte das dinâmicas urbanas. Paralelamente à cidade formal coexistem experiências de produção de um “território vivido”<sup>3</sup>,

---

dimensão espacial”. VILLACA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estud. av.**, São Paulo, v. 25, n. 71, Apr. 2011. p. 37-41. Já para Peter Marcuse, segregação corresponde ao “processo pelo qual um grupo populacional é forçado, involuntariamente, a se aglomerar em uma área espacial definida, em um gueto. É o processo de formação e manutenção de um gueto”. Cf. MARCUSE, Peter. Enclaves, sim; guetos, não: A segregação e o Estado. In **Espaços & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. v.24, n.45. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 2004. p.24

<sup>2</sup> Segundo a autora: “No campo ou na cidade, a propriedade da terra continua a ser um nó na sociedade brasileira. A partir dos anos de 1980, a globalização agravou o problema da terra que tende a se tornar explosivo no mundo todo.” MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. p. 185.

<sup>3</sup> Trata-se de noção trabalha especialmente por Milton Santos. Segundo o geógrafo: Vivemos com uma noção de território herdada da Modernidade incompleta e do seu legado de conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos praticamente intocados. É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. (...) SANTOS, Milton. O retorno do território. In **OSAL: Observatório Social de América Latina**. Año 6 no. 16 (jun. 2005- ). Buenos Aires: CLACSO,

edificado por meio de soluções que se equilibram entre necessidade e criatividade e ressignificam a produção do espaço<sup>4</sup>. Invisíveis à luz da normatividade estatal, rejeitadas pela legalidade urbanística, mas presentes como forma de resistência e como indício da necessidade de formulação de um “direito à cidade”, tal qual indicou Henri Lefebvre.

Não raro das tensões entre tais experiências e sua respectiva negação na vida concreta emergem os conflitos urbanos, como a resposta coletiva que evidencia a injustiça na distribuição de riquezas nas cidades e coloca em xeque a legitimidade de um modo de produção de espaço pretensamente consensual. Aceito e subscrito por todos porque subjacente às formulações do contratualismo moderno que se fundamenta na limitação da participação política à via da representação eleitoral e ao uso do território condicionado pela correspondente titularidade proprietária.

Identificados em um amplo repertório de manifestações, os conflitos urbanos passam a evidenciar ao redor do mundo o descontentamento em torno de questões como acesso à moradia, ineficiência de serviços públicos das mais variadas ordens, e demandas por ampliação da participação política nas tomadas de decisões sobre a cidade. *Occupy*, Primavera Árabe, ocupações e greves europeias — especialmente na Grécia e na Espanha — e, entre nós, as Jornadas de Junho de 2013, que possuem em comum o caráter insurgente e as reivindicações que denunciam a negação do direito à cidade, em suas múltiplas dimensões.

Em tal repertório, e considerando-se o objetivo desta tese, merecerão análise privilegiada os “conflitos fundiários” de dimensão coletiva, caracterizados pela disputa pertinente à posse ou propriedade de imóvel urbano, protagonizada por famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis, que demandem a proteção Estatal para garantia do direito humano à moradia e à cidade.<sup>5</sup> Novamente aqui,

---

2005.p. 255. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.dacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>. Acesso em: 17/09/2015.

<sup>4</sup> Refiro-me às múltiplas experiências urbanas contemporâneas pautadas na ressignificação do espaço por meio, por exemplo, de intervenções culturais ou ambientais. Refiro-me, ainda, as soluções cotidianas encontradas pela população em situação de rua, pelos catadores de recicláveis e pelos moradores de ocupações informais alijados do acesso formal a infraestrutura urbana e aos serviços da cidade.

<sup>5</sup> Essa definição encontra-se descrita na Resolução n.º 87, de 8 de dezembro de 2009, elaborada e aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADE, com o objetivo de recomendar ao Ministério das Cidades a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

Direito e criação do espaço urbano coexistem em uma equação que congrega a regulação jurídica da produção habitacional; o papel do Estado na efetivação de políticas públicas do setor; os agentes do mercado imobiliário e os sujeitos coletivos que viabilizam o direito de morar por meio da informalidade.

São favelas, cortiços, ocupações informais, bairros periféricos, “aglomerados subnormais”<sup>6</sup> e outras denominações indicativas de espaços ocultados pela racionalidade da titularidade formal de propriedade e que se tornam preferenciais na atuação do controle social punitivo do Estado. Trata-se de um segundo filtro de seletividade operado na relação entre direito e espacialidade urbana, fundado no controle social exercido pelo Estado sobre certos territórios entendidos como “perigosos ou desviantes”.

E esses mesmos territórios etiquetados pelas políticas policiais de controle social adentram ao Direito Civil como objeto nas disputas pela permanência entre possuidores/moradores e proprietários, cuja última resposta se dá na condução das situações à decisão pelo Poder Judiciário, especialmente por meio das ações de reintegração de posse.

A intervenção jurisdicional, entretanto, parece ignorar todo o percurso de constituição das manifestações socioespaciais e dos respectivos conflitos subjacentes, fixando-se na verificação formal dos títulos de propriedade e zelando quase exclusivamente pela segurança patrimonial dos proprietários. Na tradução dos conflitos à narrativa processual, abstraem-se as peculiaridades das coletividades ocupantes, do espaço ocupado, da forma de ocupação e, em muitos casos, da própria validade ou legitimidade do título de propriedade reivindicado. Essa trama de elementos cede lugar à caracterização do “invasor”, figura que se constrói desde “fora do Direito” e que, uma vez reconhecida, autoriza a intervenção jurisdicional para a extinção do conflito por meio dos despejos coletivos forçados.

---

<sup>6</sup> A terminologia é utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde 1987. Após uma série de ajustes de sentido atualmente o termo “aglomerados subnormais” corresponde “ao conjunto constituído por 51 ou mais unidades habitacionais caracterizadas por ausência de título de propriedade e pelo menos uma das seguintes características: irregularidade das vias de circulação e tamanho ou forma dos lotes e/ou carência de serviços públicos essenciais (coleta de lixo, rede de esgoto, rede de água, energia elétrica e iluminação pública. Fonte: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em 17/09/2015. Note-se que, embora diga respeito aos setores censitários, a própria nomenclatura de “aglomerados subnormais” remete a descrição destes espaços a partir da falta, já que estariam abaixo da normalidade esperada.



Esse conjunto de preocupações, portanto, informou o percurso argumentativo e teórico que se busca traçar na estruturação da presente tese, que pode ser sintetizado na hipótese de que *atuação do Poder Judiciário nos conflitos fundiários urbanos integra os elementos de produção da segregação socioespacial nas cidades brasileiras*.

Essa hipótese central desdobra-se em algumas problematizações que dela decorrem, como delinearemos na sequência.

- i) A atuação predominante do Poder Judiciário, na resolução de casos que abarquem conflitualidade fundiária urbana, opera de modo a individualizar tais fenômenos sociais, desconsiderando a dimensão coletiva e conflituosidade social que lhe são subjacentes.
- ii) O conflito fundiário quando capturado e reproduzido por meio do processo judicial divorcia-se da dimensão espacial sobre a qual se constitui, reforçando a noção de que o lugar da experiência cidadina em disputa é invisível à tomada de decisão pelo magistrado.
- iii) O expressivo número de decisões fundamentadas apenas na validade formal do registro de propriedade do imóvel em litígio negligencia a necessária ponderação acerca do cumprimento da funcionalização social do instituto pelo seu titular.
- iv) Verifica-se a omissão do Poder Judiciário no que tange à aplicação dos instrumentos de proteção de Direitos Humanos que versam sobre a tutela do direito à moradia adequada, ratificados pelo Estado brasileiro e incorporados ao ordenamento jurídico pátrio.
- v) Esse comportamento típico identificado nas decisões proferidas pelo Poder Judiciário se desenvolve a partir de certos mecanismos de seletividade que encontram na figura do invasor/ocupante seu ponto essencial. A fundamentação da decisão encontra neste elemento, extrajurídico, sua centralidade argumentativa.
- vi) Aos moldes fundamentação teórica que identifica a atuação de mecanismos de seletividade no Direito Penal, pelo "Direito Penal do Inimigo" parece haver no Direito Civil certa similitude no que tange ao "Invasor" e à conseqüente aplicação da racionalidade bélica e de eliminação nos despejos coletivos.

No esforço de desenvolvimento desses argumentos e da demonstração da hipótese aventada, a tese está organizada em duas partes e cinco capítulos.

A Primeira Parte, denominada "**Luzes e Sombras na construção do Direito à Cidade**", tem por objetivo estabelecer certos pontos de partida e construções teóricas que se fazem imprescindíveis para análise do tratamento jurisdicional sobre conflitos. Mais do que premissas do olhar que se pretende projetar sobre a atuação jurisdicional nessas situações, os três capítulos correspondem a abordagens interdependentes que permitem elaborar o raciocínio segundo o qual Direito e Espacialidade coexistem em uma série de relações de tensão, complementaridade e oposição. Tais relações se evidenciaram ao longo da construção das cidades brasileiras, em um contexto de modernização capitalista tardia e dependente, articulado sob manifestações da segregação e exclusão socioespacial. A participação do Direito nesse processo tem por sua principal característica a seletividade de aplicação da lei, tanto nas normas emanadas pelo direito civil e urbanístico quanto no recorte de incidência do controle penal a determinados territórios e populações.

O Capítulo 1, "Leituras e Interpretações sobre Direito e Espacialidade", coloca-se como o marco inicial que busca discutir as próprias condições de possibilidade da hipótese explorada por este trabalho de tese. Ou seja, ao se propor que o Poder Judiciário incide sobre a segregação socioespacial urbana há uma inferência de que Direito e Espacialidade implicam-se reciprocamente. Como tais influências operam? Mais precisamente, quais as possíveis leituras jurídicas elaboradas acerca do espaço até então e o que elas dizem acerca dessas dinâmicas? Para além disso, como as interpretações do Direito sobre o Espaço podem ser reveladoras do próprio Direito em sua racionalidade e práxis? No ímpeto de responder tais inquietudes, e com vistas a auxiliar na elucidação do problema da pesquisa, optamos por organizar as leituras jurídicas sobre a espacialidade em uma tipologia com três vertentes, cada qual melhor explorada em tópicos específicos: o Espaço-jurisdição; o Espaço- regulação e o Espaço-representação.

No Capítulo 2, “Direito e seletividade na produção do espaço urbano brasileiro” o objetivo corresponde à translação desse repertório de articulações possíveis entre Direito e Espacialidade para o contexto latino-americano e, sobretudo, brasileiro, considerando suas particularidades tanto em termos de manifestações socioespaciais urbanas quanto no que se refere à configuração da cultura jurídica nacional.

A reafirmação da segregação socioespacial como um fio condutor que perpassa toda a trajetória de constituição fundiária brasileira representa a preocupação central do tópico dedicado às reflexões sobre a constituição das cidades brasileiras. Não se optou por uma abordagem alinhada à historiografia urbana, com a reconstituição dos múltiplos elementos que compõem suas dinâmicas, pelo entendimento de que seria esta tarefa ineficaz nos limites deste trabalho. Mas também pela existência de inúmeros trabalhos bibliográficos que já empreenderam esforços nesse sentido, com recurso a fontes primárias e resultados acadêmicos sofisticados. Por tais razões, o tópico “Segregação socioespacial: a trajetória de constituição das cidades brasileiras” é composto por recortes históricos que reproduzem as distintas estratégias segregacionistas mobilizadas nas cidades em cada período, desde a virada pré-republicana, com a edição da Lei de Terras de 1850, até a contemporaneidade. O resultado dessa teia segregacionista é a delimitação de uma cidade cindida que se divide entre formalidade e informalidade, regularidade e irregularidade, dicotomias elaboradas a partir do regime jurídico da propriedade privada da terra.

Sob tal perspectiva, no tópico seguinte o foco recai sobre os filtros do Direito na produção dessas dicotomias, com a percepção de que a manutenção entre a cidade formal e as ocupações informais da cidade não se trata de disfuncionalidade da racionalidade urbana. Ao contrário, essa separação corresponde a certa racionalidade política e jurídica que reforça a construção dos critérios de verdade sobre o morar e o ocupar os espaços públicos da cidade.

A seletividade normativa operada pelo direito civil e pela legislação urbanística, no limite, é evidenciada pela incisiva aplicação do controle penal sobre determinados territórios. Assim, no item que encerra este capítulo, tratamos da conformação de determinados “territórios perigosos”, argumentando que o

etiquetamento seletivo de indivíduos desviantes possui uma dimensão territorial e que essa dimensão é essencial para a condução da atuação do Estado nas ocupações informais.

O terceiro e último capítulo da primeira parte da tese intitula-se “Conflitos Fundiários Urbanos e Justiça Territorial” e dedica-se à análise da conformação conflituosa como um dado permanente das relações sociais urbanas. A leitura da cidade como palco privilegiado de disputa de interesses foi substituída no discurso neoliberal, pela ideia de cidade-consenso e da cidade-empresa, como sistematiza Carlos Vainer.

Dessa forma, o tópico “Insurgência urbana: produção do dissenso e manifestação dos sujeitos coletivos” concentra-se na análise da presença dos conflitos no espaço urbano a partir da manifestação dos sujeitos coletivos e da necessária reafirmação desta característica como condição democrática indissociável do conteúdo jurídico do “direito à cidade”. As modalidades de “resolução dos conflitos” eleitas pelas sociedades colocam-se para além de sua funcionalidade imediata, sendo sintomáticas em relação ao status das relações políticas e jurídicas que lhes dão sustentação. Não por outra razão, neste tópico também são problematizadas as formas de administração dos conflitos urbanos, com destaque à chamada “resolução alternativa de disputas”, em ascensão.

No avanço da compreensão dessa dimensão conflituosa das cidades realiza-se no item seguinte o recorte próprio da temática que se deseja tratar, qual seja, a análise dos conflitos fundiários urbanos no contexto brasileiro. Nos múltiplos objetos de disputa de interesses que perpassam a cidade, a terra utilizada para moradia torna-se o alvo das reflexões. A partir da retomada do quadro protetivo no âmbito legislativo nacional e internacional coloca-se em foco a equação mal resolvida entre direito de morar e propriedade privada da terra. Essa equação está perpassada por interesses do mercado imobiliário, intermediação do Estado, de particulares e dos sujeitos coletivos, que se articulam de maneiras peculiares nas diversas experiências territoriais, colocando em xeque o modo de operação das categorias estabelecidas pela teoria do direito civil tradicional.

O último tópico do capítulo dedica-se aos despejos forçados e à participação do Poder Judiciário como ambiente de indagações. Quando os conflitos

funditários chegam a determinado grau de tensão e não são geridos por outras esferas do Estado — marcadamente o Poder Executivo — o Poder Judiciário é chamado a decidir, dizendo o direito e determinando a permanência ou a retirada das famílias ocupantes. Os caminhos de tradução do conflito social ao âmbito da atuação jurisdicional e os limites da função político-institucional a ser desempenhada pelo Poder Judiciário são o objeto da reflexão nesta seção, a partir do caso emblemático de remoção forçada da Comunidade Pinheirinho, em São José dos Campos, São Paulo.

Para que tais hipóteses fossem testadas, a elaboração da pesquisa empírica estruturou-se com vistas à constituição de um perfil típico de atuação do Poder Judiciário quando provocado a decidir sobre tais situações. A segunda parte da tese, **“Nas tramas de Penélope: O Poder Judiciário na tecedura de interesses em conflito”**<sup>7</sup>, busca justamente problematizar a atuação jurisdicional nos casos de conflitos funditários urbanos coletivos.

Não se trata aqui de identificar funcionalidades e disfuncionalidades articuladas aos melhores ou mais frágeis argumentos que fundamentam as decisões do despejo. Ao contrário, o que se quer argumentar é que existe certo comportamento típico do Poder Judiciário acerca da compreensão dessas situações conflituosas. E que, sobretudo, tal comportamento é indiciário de uma determinada racionalidade que pauta a leitura do direito contemporâneo no Brasil em face das manifestações espaciais, seus sujeitos e a cidade. As dificuldades de se operacionalizar a pesquisa empírica nos repositórios jurisprudenciais do Poder Judiciário, assim como a apresentação dos dados recolhidos junto aos Tribunais de Justiça e Tribunais Superiores, são o objeto de discussão do Capítulo 4 “O Poder Judiciário como arena de disputas fundiárias”.

Os resultados obtidos, ainda que sob mediações, permitem reafirmar as hipóteses elencadas na apresentação da presente investigação. O Capítulo 5,

---

<sup>7</sup> O título desta parte da tese faz referência à Penélope, personagem da mitologia grega. Diante da ausência de notícias de seu marido Ulisses, enviado à Guerra de Tróia, seu pai Icário insiste para que se case novamente. Após relutar, Penélope concorda com a corte de novos pretendentes colocando a condição de que apenas se casaria após tecer um sudário a Laertes, pai de Ulisses. Astutamente, Penélope tecia o presente durante todo o dia e à noite, quando todos dormiam, desfazia o trabalho que havia sido feito, num eterno recomeçar.

“Crônicas de despejos anunciados: O Poder Judiciário nas decisões sobre conflitos fundiários urbanos”, traz a reflexão crítica sobre os dados coletados e as informações produzidas.

Assim, o primeiro tópico “João de Tal e Outros: sujeitos atomizados e o não lugar da existência concreta” remete à indistinção presente das decisões quanto ao número de ocupantes dos espaços informais, objetos do despejo, bem como outras características que refiram a particularidades de sua existência concreta e que poderiam influenciar na condução da decisão. Trata-se de uma visão próxima da primeira relação abordada na tese, o “Espaço-jurisdição”, marcada pela abstração e pela simplificação das dinâmicas sociais e seus agentes à noção de sujeito de direito individual. A nomenclatura “João de tal e Outros” refere-se à forma como as coletividades são citadas no processo, diante da “impossibilidade de localização de todos os réus e a imperiosa eficiência processual”, emblemática da operação jurídica que se quer demonstrar.

No item “Barraco, casebre e o lugar nenhum: desespacialização e a estética subnormal do morar”, exploramos outra ausência reveladora das decisões estudadas. Em sua grande maioria as decisões não articulam suas fundamentações às referências espaciais dos conflitos fundiários sob iudice, no que diz respeito a sua localização nas cidades ou às tipologias habitacionais em jogo. A descrição dos espaços de moradia, quando realizada, ocorre com a mobilização de estereótipos que informam uma “estética subnormal”, de inferioridade e precariedade, diante do padrão de normalidade que se poderia esperar de uma moradia propriamente dita. Trata-se de uma relação própria do Espaço-regulação, abordada no primeiro capítulo da presente tese.

O item que encerra este estudo versa não sobre as ausências, mas sobre uma presença regular que integra o comportamento típico do Poder Judiciário nas decisões sobre conflitos, qual seja, a remissão à característica da invasão e do réu invasor como o argumento legitimador das decisões, por excelência. Em “De invasor a inimigo: estigma territorial e a seletividade jurisdicional dos despejos forçados” busca-se compreender como as decisões se fundam nesta categoria de “invasor”, em quais sentidos ela é mobilizada, e seu potencial simbólico de convergência a racionalidade segregadora que permeia a distribuição do espaço nas cidades brasileiras.

**PARTE I - LUZES E SOMBRAS NA CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE**

## 1. CAPÍTULO 1: LEITURAS E INTERPRETAÇÕES SOBRE DIREITO E ESPACIALIDADE

A dimensão espacial é elemento fundamental do acesso a direitos. Ou, em outras palavras, os processos de conformação socioespacial das cidades e a localização dos sujeitos no espaço determinam não apenas a fruição de certos direitos, a exemplo do direito à moradia ou à infraestrutura urbana, mas também são variáveis que influem diretamente na transposição da pessoa à condição de sujeito de direitos. A dimensão espacial desponta, portanto, como um dado sensível e pertinente também ao campo jurídico. De outro lado, “cada espaço social, espaço de vivência e cada paisagem está inscrito com um significado jurídico”.<sup>8</sup> O Direito atua como filtro seletivo relevante para as relações e os processos que se estabelecem no âmbito espacial. A disputa pelo espaço é também a disputa pelo direito a ter direitos e a determinação sobre quais direitos poderão ser acessados.

Embora as articulações entre direito e espacialidade sejam múltiplas, a aproximação epistemológica e a construção de conexões entre tais áreas do conhecimento são ainda relativamente escassas e recentes. O ponto de partida para este encontro corresponde à própria ressignificação da noção de espaço pela geografia humana, que reinterpreto as leituras descritivas, fundadas exclusivamente na análise de elementos da natureza, para inscrevê-lo no âmbito da ação social e do trabalho humano.<sup>9</sup>

Conforme ressalta Flávio Villaça, somente a partir de tal guinada paradigmática é que foi possível incluir no estudo das dinâmicas espaciais elementos como a dominação de grupos sociais, desigualdade econômica, poder político e construções ideológicas.<sup>10</sup> O espaço torna-se, a partir de então, fonte profícua de investigações que transcendem a observação nua de seus componentes naturais e passam a considerá-lo de forma

---

<sup>8</sup> BRAVERMAN, Irus. *et al.* **The Expanding the Spaces of Law: An Introduction.** p.1. In *Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography.* Suny Buffalo Law School and The Baldy Center for Law and Social Policy. Legal Studies Research Paper Series nº 2013-032.

<sup>9</sup> VILLACA, Flávio. **São Paulo:** segregação urbana e desigualdade. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, Apr. 2011.p. 37.

<sup>10</sup> *Ibidem.*



integrada às relações sociais, históricas, econômicas, políticas e também jurídicas.<sup>11</sup>

Essa perspectiva relacional, na qual o espaço é observado a partir de sua permanente interação com as dinâmicas sociais, é desenvolvida pelo geógrafo Milton Santos, que defende a relevância do território como categoria de análise social desde que considerado a partir da noção de “território usado”. Ou seja, como espaço em permanente diálogo com os atores que dele se utilizam, sob um processo dialético no qual se incluem “as coisas naturais e artificiais, a herança social e a sociedade em seu movimento atual”.<sup>12</sup>

Diante disso, o espaço passa a ser definido em sua dimensão relacional porque mais do que servir como arena para uma série de relações sociais, ele próprio encontra-se imbricado em dialética relação que envolve os processos sociais e o ordenamento territorial. É essa relação que impede a análise monolítica do espaço — afeita à estabilidade e limitação fixa de fronteiras — e o realoca na perspectiva de movimento e fluidez, própria da dinâmica de conflitos da produção social.<sup>13</sup>

Ocorre que, para que essas mudanças se tornassem operativas para análise dos fenômenos socioespaciais, mais do que a delimitação dos contornos sobre a

---

<sup>11</sup> Esse movimento a que se refere Milton Santos inscreve-se no âmbito da chamada Geografia Crítica ou Radical, como reação à chamada “nova geografia” ou geografia quantitativa, hegemônica na produção do conhecimento justificador da expansão do capital, durante o período da Guerra Fria. A Geografia Radical se constitui em um campo comprometido com a transformação social e que avança ao dimensionar o debate geográfico em patamar crítico e emancipatório. Nesse sentido: “Diversos autores da geografia crítica posicionam-se exatamente em prol de uma transformação da realidade social, trazendo o saber como uma importante arma para este processo. Neste caso, o conhecimento científico assume um conteúdo fortemente político e, portanto, a geografia deve ser militante, ou seja, lutar por uma sociedade mais justa e servir como um instrumento de libertação do homem (Moraes, 1999). Partem, assim, para cumprir o objetivo de avaliar profundamente as contradições inerentes ao sistema capitalista de produção, desvendando, conforme Moreira (1982a), as “máscaras sociais” desse sistema. O movimento da geografia crítica, em suas diversas vertentes, reproduz o embate ideológico contemporâneo da luta de classes na sociedade. Os geógrafos críticos, em suas diversas orientações, assumem a perspectiva popular, de uma transformação de ordem social. Por esta razão, buscam uma geografia mais generosa em um espaço mais justo, que seja organizado em função dos interesses dos homens e não do capital (Moraes, 1999)”. MOURA, Rosa; OLIVEIRA, Deuseles de; LISBOA, Helena dos Santos; FONTOURA, Leandro Martins, GERALDI, Juliano. **Geografia Crítica: legado histórico ou abordagem recorrente?** *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. XIII, nº 786, 5 de junio de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-786.htm>>. [ISSN 1138-9796]. Acesso em 1/3/2016.

<sup>12</sup> SANTOS, Milton. **Território e Sociedade** — entrevista com Milton Santos. 2ª ed. 4ª reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.p. 26.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 54.

definição do espaço, apresentou-se como necessário o avanço teórico na caracterização de sua natureza. O problema de investigação enfrentado pelos geógrafos desloca-se, e passa a se concentrar na compreensão de como "diferentes práticas humanas criam e usam diferentes concepções de espaço."<sup>14</sup> Ou seja, torna-se menos importante a definição estanque sobre "o que é o espaço" ao tempo que se projetam as possibilidades de sua constituição em processos, na imersão das múltiplas interações em que se insere.

A partir dessa leitura, Harvey propõe três abordagens acerca do espaço — tomado como palavra-chave — que permitem enfatizar aspectos distintos de sua natureza. Adverte, entretanto, que nenhum dos conceitos em si apreende a totalidade da espacialidade e que, em verdade, outro patamar de compreensão se conforma a partir da constante percepção das "tensões dialéticas" que travam uns com os outros. E assim aponta para a existência do espaço absoluto (com existência material); do espaço relativo (que se constrói a partir da relação entre os objetos) e do espaço relacional (no qual a espacialidade está incutida em cada um dos objetos que se relacionam)".<sup>15</sup>

Segundo o autor, o espaço absoluto é aquele cujos registros encontram-se delimitados de forma imóvel, fixa, em molduras preestabelecidas. Impermeável à incertezas ou ambiguidades. É o espaço calculado, dos afazeres cartográficos tradicionais e, nas relações sociais, corresponde ao "espaço da propriedade privada e das outras entidades territoriais delimitadas (como Estados, unidades administrativas, planos urbanos e grades urbanas)".<sup>16</sup> Já o espaço relativo posiciona-se em perspectiva distinta das essencialidades apriorísticas, sob a percepção de que o espaço se conforma a partir de condicionantes relacionais que

<sup>14</sup> HARVEY, David. O espaço como palavra-chave. **GEOgraphia**, América do Norte, 14, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/551>> Acesso em 22/04/2016. p. 14.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 10-12. Em suas conclusões, o autor afirma a importância de se considerar o espaço a partir destas múltiplas dimensões, sem o descarte, inclusive, do chamado espaço-absoluto. Como defende Harvey, e com o que concordamos integralmente, embora as abordagens relacionais permitam a construção de um outro imaginário geográfico, potencialmente transformador, a materialidade permanece como um dado fundamental para o exercício da política. Afinal, "(...) apenas quando a relacionalidade se conecta ao espaço e ao tempo absolutos da vida social e material que a política se torna viva. Negligenciar esta conectividade é condenar a política à irrelevância." HARVEY, David. p. 37

<sup>16</sup> Ibidem, p. 10.

se circunscrevem à posição do observador. Consequentemente, embora o espaço relativo não perca por completo sua condição de calculabilidade, "indica que regras e leis especiais são necessárias para fenômenos particulares e processos em consideração".<sup>17</sup>

Finalmente, o espaço relacional é aquele que transpõe o espaço-tempo a outro patamar, ainda mais desafiador, no qual a perspectiva relacional é elevada ao seu expoente e se torna inapropriável pelos modos de mensuração espacial tradicionais.<sup>18</sup> É por esta concepção que se permite explorar a dimensão espacial das memórias, das vivências e projetar luz sobre as tensões que permeiam as subjetividades políticas. Consequentemente, os processos de ordenação do espaço e disputa territoriais deixam de se apresentar como o resultado de ações naturalizadas para assumir o caráter de "resultado de lutas políticas e de decisões políticas tomadas no contexto de condições tecnológicas e político-econômicas determinadas".<sup>19</sup>

A politização da espacialidade considerada a partir de sua indissociável natureza relacional é também defendida por Doreen Massey. Para a geógrafa, se até então o tempo foi tomado como o conducto da possibilidade de transformação por excelência, a assunção da espacialidade se identifica com a dimensão em sua radical implicação de coexistencialidade, forjada na multiplicidade da experiência inter-relacional.<sup>20</sup> "Se o tempo se revela como mudança, então o espaço se revela como interação".<sup>21</sup>

Para além, um sentido político da espacialização proposto por Massey está precisamente na superação do monopólio das grandes narrativas modernas, pretensamente universais, e na conseqüente revelação de trajetórias e existências periféricas que foram invisibilizadas diante da centralidade europeia ocidental.<sup>22</sup> Movimento próximo do desvelamento da "história dos vencidos", como sugeriu

<sup>17</sup> HARVEY, David. O espaço como palavra-chave. **GEOgraphia**, América do Norte, 14, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/551>> Acesso em 22/04/2016. p. 10-11.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 12.

<sup>19</sup> HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2009. p. 108.

<sup>20</sup> MASSEY, Doreen. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. Tradução Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. p. 274.

<sup>21</sup> Ibidem, p. 97.

<sup>22</sup> Ibidem, p. 100-101.

Benjamin, ao defender a imperatividade de se escovar a história a contrapelo, rompendo com uma temporalidade histórica que desembocava unicamente na glorificação dos vencedores.<sup>23</sup>

Mas agora, sob o viés da espacialização, como um prisma de análise que traz à tona personagens e experiências espaciais suprimidos pela violência de uma "imaginação do espaço como uma superfície contínua, que o colonizador, como único agente ativo, atravessa para encontrar aquele-a-ser-colonizado "lá".<sup>24</sup> Esse reconhecimento radical do "Outro" permite, por meio da espacialização, não apenas recontar a história da modernidade por um viés pós-colonial, fundado na "multiplicidade de trajetórias", como também modificar a própria forma como construção dessas mesmas histórias se desenvolve, por meio da alteração de categorias de conhecimento acerca do espaço-tempo. Essa possibilidade de abertura histórica é também, como advertiu Massey, condição de possibilidade para a política.<sup>25</sup>

Guardadas as significativas distinções teóricas que carregam, o mínimo comum desses "novos" olhares sobre a constituição do espaço reside justamente na sua assimilação como categoria explicativa fundamental e na conformação de arranjos interdisciplinares — que refletem sobre os processos espaciais, suas categorias e especificidades. Isso acarreta a incorporação de problematizações originais tanto no plano temático quanto com repercussões sobre as fundações epistemológicas de cada área do conhecimento.<sup>26</sup>

Nesse cenário, paulatinamente, Direito e Espaço passam a se encontrar

<sup>23</sup> BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política** - Ensaio sobre literatura e história da cultura. Obras escolhidas. vol. 1. Tradução Sérgio Paulo Rouanet. 3ª ed. São Paulo: Editora brasiliense, 1987. p. 225.

<sup>24</sup> MASSEY, Doreen. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. Tradução Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015. p. 100.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 95. Neste particular, a leitura de possibilidades da política apresentadas por Massey se aproximam das reflexões críticas sobre a democracia liberal elaboradas por Chantal Mouffe. Para a autora: "Se aceitarmos que todas as identidades são relacionais e que a condição de existência de qualquer outra identidade é a afirmação de uma diferença, determinação de um <<outro>> que desempenhará o papel de <<elemento externo constitutivo>>, torna-se possível compreender a forma como surgem os antagonismos. (...)" E mais adiante, "Depois de aceitarmos a necessidade do político e a impossibilidade de um mundo sem antagonismos, o que será necessário encarar é a forma como, *nessas condições*, poderemos criar um manter uma ordem democrática e pluralista". Cf. MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996. p. 13-15.

<sup>26</sup> Podem-se citar nesse sentido as aproximações com a sociologia, antropologia, ciência política, economia, políticas públicas etc.

como objeto comum e imbricado em um rol de pesquisas. Não se trata apenas, como dito, de conceber que o Direito incide necessariamente no espaço, tampouco de reafirmar, apenas, que as formas jurídicas projetam-se em formas espaciais.<sup>27</sup> O surgimento da chamada “Critical Legal Geography” corresponde a um projeto teórico – interdisciplinar, ou mesmo, pós-disciplinar – localizado “entre” direito e geografia, que vislumbra proceder à identificação dos “lugares” em que o direito incide. Mas, sobretudo, elaborar um esquema interpretativo que auxilie na elucidação de “como” o Direito acontece, em todas as suas dimensões.<sup>28</sup>

(...) Distintas formas legais de sentido são projetadas em todo o segmento do mundo físico. Esses sentidos são abertos à interpretação e podem se envolver em uma gama de práticas legais. Tais fragmentos de um mundo socialmente segmentado – o *onde* da lei – não são simplesmente os lugares inertes da lei, mas intrinsecamente implicados em *como* a lei acontece.(...)<sup>29</sup> (BRAVERMAN, 2013, p.1).

<sup>27</sup> BRAVERMAN, Iru. *et al.* The Expanding the Spaces of Law: An Introduction. p.1. In **Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Suny Buffalo Law School and The Baldy Center for Law and Social Policy. Legal Studies Research Paper Series n.º 2013-032.

<sup>28</sup> Esse novo campo teórico denominado “Critical Legal Geography” surge de maneira mais explícita por volta da década de 1980, embora alguns estudos anteriores já apontassem para as possibilidades de diálogo entre a teoria jurídica e as espacialidades. Mesmo que sob tais ressalvas, conforme Blomey et al., esse conjunto de pesquisadores e trabalhos pode ser sistematizado em três grandes grupos, diferenciados pelo modo que desenvolveram a interlocução entre as áreas e, por conseguinte, pelos respectivos objetos de preocupação. O primeiro modo, identificado pelos autores como “Cross-Disciplinary Encounters”, corresponde a trabalhos desenvolvidos no âmbito da geografia ou do direito que operam nos marcos de “importações e exportações” de categorias e elementos disciplinares, para a reflexão de seus próprios objetos. Essa perspectiva é identificada nos trabalhos de Gerald Neuman, Gerald Frug and John Calmore, e possui como elemento comum a atenção para os processos de formação espacial. A segunda escola, por sua vez, caracteriza-se por um forte e explícito comprometimento com a construção de um programa interdisciplinar entre direito e geografia. Sob influência neomarxista e pós-estruturalista, esta corrente dedicou-se à ampliação do diálogo com alcance epistemológico nas duas áreas. Pesquisadores como Gordon L. Clark, Nicholas Blomey, Don Mitchell, Richard T. Ford e Kai Raustiala, apresentam um repertório plural de temáticas que influenciaram reciprocamente os estudos jurídicos e espaciais. Finalmente, a terceira corrente surge sob orientação transdisciplinar (ou mesmo pós-disciplinar) e sofre influência, especialmente, da antropologia cultural. Temáticas espaciais são consideradas transversalmente a preocupações com fatores como identidade, alteridade e pluralidade. Destacam-se nesta terceira escola os trabalhos desenvolvidos por Andreas Philippopoulos-Mihalopolos. Cf. BRAVERMAN, Iru. *et al.* **The Expanding Spaces of Law: An Introduction**. p.1. In *Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography*. Suny Buffalo Law School and The Baldy Center for Law and Social Policy. Legal Studies Research Paper Series n.º 2013-032. Note-se que embora a divisão entre correntes de pensamento que coexistem no campo da “Critical Legal Geography” seja didaticamente útil, é certo que não representa um desenvolvimento evolutivo das produções científicas tampouco apreende por completo as especificidades de cada pesquisa.

<sup>29</sup> Tradução livre. “Distinctively legal forms of meaning are projected onto every segment of the physical world. These meanings are open to interpretation and may become involved in a range of legal practices. Such fragments of a socially segmented world – the *where* of law – are not simply the inert sites of law, but inextricably implicated in *how* law happens. BRAVERMAN, op. cit.

O princípio organizativo para essa perspectiva corresponde à noção de guinada espacial do Direito. Longe da tranquilidade e linearidade, a espacialização do Direito é, antes de tudo, perturbadora porque questiona pilares fundamentais para a teoria jurídica moderna suspendendo as certezas que, em alguma medida, ainda sustentam a edificação do Direito ocidental na contemporaneidade. Levar o espaço a sério, nesses termos, é expor a teoria do direito à possibilidade de crise com o enfrentamento de turbulências em seus pressupostos de justificação, sua discursividade, ritos e práticas institucionais.

Não por outro motivo, Andreas Phippopoulos-Mihalopoulos situa as relações entre direito e espaço a partir de um paradoxo.<sup>30</sup> De um lado, tem-se o crescimento de interesse pela territorialização do Direito e a utilização cada vez mais frequente de categorias próprias das teorias da espacialidade – como as noções de fronteira, mapeamento, lugar e escala. Em sentido inverso, contudo, as conexões entre Direito e Espaço permanecem profundamente desespacializadas, na medida em que tais alusões são emprestadas pela teoria jurídica como recurso metafórico e instrumental, sem implicar uma revisão crítica dos fundamentos do Direito, de suas práticas e sua base epistemológica.<sup>31</sup>

Ao tentar compreender esse fenômeno, constituído por uma guinada “espacial-desespacializada”, operada pelo Direito, o autor reconhece que mesmo a utilização metafórica das categorias espaciais apresenta certa importância. Isso porque, significa um esforço interdisciplinar que movimenta o Direito para além de sua “Torre de Marfim” e o aproxima da complexidade da “Torre de Babel”, imagem refletora da dinâmica pulsante que se desenvolve no espaço.<sup>32</sup>

Entretanto, a limitação desse diálogo entre Direito e Espaço deve ser observada cuidadosamente, na medida em que aponta para a permanência da teoria jurídica em uma “zona de conforto”, que permite ao Direito uma abertura para a espacialidade menos “traumatizante”, no que tange a revisita aos seus

---

<sup>30</sup> PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Law's Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space. In **Law, Culture and the Humanities**. November, 2009. p.188

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Ibidem.

pressupostos e certezas<sup>33</sup> A fluidez e a complexidade das relações socioespaciais provocam abalos em pressupostos jurídicos como o sujeito de direito individual, o monismo jurídico estatal, a propriedade, a noção de segurança jurídica e a estabilidade das decisões jurisdicionais, sobre os quais se edificou toda a teoria jurídica moderna.

Note-se, entretanto, que este temor do Direito acerca da Espacialidade recai não apenas sobre uma visão mais tradicionalista de direito, fundada na abstração e na universalidade, mas também nas teorias contemporâneas que se constroem a partir da aproximação entre o direito a materialidade das relações sociais. Seguimos Mihalopoulos, que sistematiza as perturbações decorrentes desse encontro sob a perspectiva de três grandes conjuntos de compreensão do Espaço, que podem ser identificados na teoria jurídica e cujos desdobramentos possíveis para a análise dos fenômenos urbanos desenvolveremos a seguir.

### 1.1. ESPAÇO-JURISDICIONAL: TERRITÓRIO SEM ESPAÇO E SUJEITO SEM PESSOA

A primeira abordagem elabora a relação entre Direito e Espaço a partir da noção de jurisdição. Tal perspectiva, fundada em uma leitura estreita de espacialidade, identifica o ponto de tangência entre “o mundo jurídico” e o “espaço” a partir de uma abstração fundada na circunscrição da aplicação de regras jurídicas ao âmbito de influência do Estado-nação.<sup>34</sup> Aqui o espaço é tomado como um dado estático, localizado e perene no tempo, vinculado à circunscrição de exercício vertical do poder jurídico monopolizado pelo Estado em um determinado território.

Essa visão remonta ao contexto embrionário do que se convencionou chamar modernidade jurídica, no qual uma nova racionalidade e originais construções teóricas acabam por emergir. Assim, “Estado” e “sujeito individual” aparecem como protagonistas

<sup>33</sup> Conforme Philippopoulos-Mihalopoulos: “Law’s text has found its context in an ambiguous terminological strip that allows the Law to carry on judging without traumatizing itself too much”. PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Law’s Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space. In **Law, Culture and the Humanities**. November, 2009. p.189.

<sup>34</sup> Conforme Philippopoulos-Mihalopoulos: “Law’s text has found its context in an ambiguous terminological strip that allows the Law to carry on judging without traumatizing itself too much”. Ibidem, p.191.

de um período que inaugura novos padrões conceituais, distintos do antigo regime, ainda que muitas vezes restritos ao âmbito formal e nem sempre condizentes com as dinâmicas potestativas articuladas nas sociedades.

A partir do final dos oitocentos a ideia de “Estado” adquire novos contornos, com elementos marcados pela monopolização do poder político, a formulação do conceito de soberania como poder ilimitado de Estado, afirmação da unidade jurídica e institucional e a identificação do Direito como comando estatal. Além disso, percebem-se também a instalação de valores jurídicos únicos — porque independentes de critérios de personalidade — e a identificação do Poder como vontade de disciplina e centralidade da lei.<sup>35</sup>

A organização social corporificada, e constituída por uma complexa rede de poderes, característica do período anterior, cede espaço a um novo referencial para as reflexões próprias da modernidade, construído a partir do sujeito individual, autônomo e universalmente considerado. A essa noção de universalidade e autonomia do sujeito moderno corresponde, no plano jurídico, a abstração de suas condições materiais, com a desconsideração das diferenças econômicas e sociais sob a argumentação de que “todos têm poder de disposição (autonomia da vontade) e estão submetidos a um regime jurídico comum”.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> HESPANHA, António Manuel. **Hércules Confundido: sentidos improváveis e incertos do constitucionalismo oitocentista: o caso português**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 34. Os elementos caracterizadores dessa ideia de Estado são enunciados pelo autor em tabela comparativa aos traços definidores da monarquia corporativa do Antigo Regime. É preciso ressaltar que estes elementos não se desenvolveram de maneira uniforme em todas as experiências espaciais e que, especialmente fora das centralidades europeias, a incorporação das premissas modernas se fez com muitas mediações.

<sup>36</sup> CORRÊA, Adriana Espíndola. **Consentimento Livre e Esclarecido: O Corpo Objeto de Relações Jurídicas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. p. 21. A contratualização das relações sociais é comentada por Enzo Roppo: "Neste sistema fundado na mais ampla liberdade de contratar, não havia lugar para a questão da intrínseca igualdade, na justiça substancial das operações econômicas da vez em quando realizadas sob a forma contratual. Considerava-se e afirmava-se, de facto, que a justiça da relação era automaticamente assegurada pelo facto de o conteúdo deste corresponder à vontade livre dos contraentes que, espontânea e conscientemente, o determinavam em conformidade com os seus interesses e, sobretudo, o determinavam num plano de recíproca *igualdade jurídica* (dado que as revoluções burguesas, e as sociedades liberais nascidas destas, tinha abolido os privilégios e as discriminações legais que caracterizavam os ordenamentos em muitos aspectos semifeudais do <<antigo regime>> afirmando a paridade de todos os cidadãos perante a lei): justamente nessa igualdade de posições jurídico-formais entre os contraentes consistia a garantia de que as trocas, não viciadas na origem pela presença de disparidades nos poderes, nas prerrogativas, nas capacidades legais atribuídas a cada um deles, respeitavam plenamente os cânones da justiça comutativa. Liberdade de contratar e igualdade formal das



Esse constructo jurídico-político da empreitada moderna foi possível graças a elaboração da noção de Jurisdição, como “manifestação do poder do Estado”<sup>37</sup>, no exercício da soberania sobre determinada parcela territorial que se encontra sob sua influência. E essa noção apresenta-se como uma “novidade” moderna, auxiliada pelo desenvolvimento das também modernas técnicas cartográficas de representação do espaço, cujo resultado abalou as relações de poder vinculadas ao status, anteriormente preponderantes.<sup>38</sup>

As mudanças advindas da fundação da noção moderna de jurisdição territorial tornam-se protagonistas na formação de identidades políticas e sociais e caracterizam-se por certos elementos essenciais que se apresentam como fatores determinantes para o que se vai considerar como modernidade jurídica.

A jurisdição é formada, como se disse, pela atuação do poder jurídico estatal em uma determinada área, e em segundo plano, em uma determinada matéria. Entretanto, como ressalta Richard T. Ford, antes de tudo a noção de jurisdição demanda a determinação de certa área espacial, ou seja, um território de influência do poder estatal correspondente. Outras formas de incidência do poder, que se realizem exclusivamente sobre uma matéria, correspondem a outra manifestação de autoridade que não jurisdição. Nesse sentido, elucidativo o exemplo oferecido pelo autor: “Uma entidade pode, em teoria, ter autoridade “sobre todo o petróleo, onde quer que seja encontrado”. Tal entidade não teria uma jurisdição, mas uma autoridade de outra natureza. A jurisdição é territorialmente definida”.<sup>39</sup>

Outro aspecto refere-se ao fato de que a concepção de jurisdição está umbilicalmente relacionada à noção de fronteiras e de delimitação espacial. E tais delimitações cartográficas, formadoras das “fronteiras político-

---

partes eram portanto os pilares - que se completavam reciprocamente - sobre os quais se formava a asserção peremptória, segundo a qual dizer <<contratual>> equivale a dizer <<justo>> (<<*qui dit ontratuél dit juste*>>). ROPPO, Enzo. **O contrato**. Coimbra: Edições Almedina S.A., 2009. p.35.

<sup>37</sup> MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do Processo de Conhecimento**. 5ª edição revista, atualizada e ampliada. p.37

<sup>38</sup> FORD, Richard T. Law's Territory. (A history of jurisdiction). p. 852 In **Michigan Law Review** Vol. 97, No. 4 (Feb., 1999), pp. 843-930

<sup>39</sup> Tradução livre. "An entity could, in theory, have authority over all oil, wherever it is found. Such entity would not be a jurisdiction but an authority of another kind. A jurisdiction is territorially defined". Ibidem.

administrativas”, são assimiladas como divisores fixos, verdadeiros e inquestionáveis. Nos escassos e excepcionais momentos em que tais delimitações são colocadas em xeque conformam-se situações “anômalas de crise ou transição”, que se tornam objeto de ajuste para resolução do conflito, com relevantes consequências políticas para gestão do território.<sup>40</sup> Correspondem tais fronteiras, portanto, em segmentações rígidas que atuam na clivagem espacial entre Estados nacionais, ou mesmo como linhas divisórias dentro dos próprios territórios de um Estado.

Para além disso, a noção de jurisdição conecta-se com uma leitura de espaço que o considera em sua abstratidade e homogeneidade. E talvez seja esta a característica mais relevante, na conexão entre Direito e Espaço-jurisdicional. Por abstração, conforme pontua Ford, tem-se “simplesmente que o espaço da jurisdição é concebido independentemente de qualquer atributo específico daquele espaço”.<sup>41</sup> Elementos como vínculos de pertencimento, identidades e vivências territoriais são negligenciados e substituídos pela divisão técnica e linear do espaço, geometricamente estipulada na representação cartográfica tradicional.

O desenvolvimento das técnicas modernas de cartografia possui centralidade nessa nova representação do espaço, esvaziada de espacialidade em si. O espaço vivido é substituído pelo espaço cartografado e as escalas assumem especial relevância neste processo.<sup>42</sup> É também pela escala, como menciona Boaventura de Souza Santos, que se estabelecem os mecanismos de “representação/distorção da realidade”.<sup>43</sup> A decisão sobre a escala é uma escolha sobre aquilo que será evidenciado ou encoberto, se adapta, portanto, ao uso que o mapa poderá proporcionar. Escalas superiores viabilizam o maior detalhamento do espaço que se está a representar e vice-versa. Como a realidade jamais poderá ser cartografada em sua integralidade, a adequação da

---

<sup>40</sup> Tradução livre. “An entity could, in theory, have authority over all oil, wherever it is found. Such entity would not be a jurisdiction but an authority of another kind. A jurisdiction is territorially defined”.

<sup>41</sup> FORD, Richard T. Law’s Territory. (A history of jurisdiction). p. 852 In **Michigan Law Review** Vol. 97, No. 4 (Feb., 1999), pp. 843-930.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Uma cartografia simbólica das representações sociais**: prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito. Revista Crítica de Ciências Sociais. nº 24, março de 1998. p. 144.

técnica cartográfica — na definição da escala, da projeção e da simbologia<sup>44</sup> — é também uma escolha de representação política da espacialidade.

Se é verdade que "o mapa é um conjunto específico de assertivas de poder e de conhecimento"<sup>45</sup>, na modernidade o afazer cartográfico se afasta dos processos espaciais cotidianos. Substituindo-os por coordenadas que esquadrinham um espaço abstratamente concebido, tornando "obscuras as relações sociais e a distribuição de recursos" que lhes são subjacentes, alinhando tal característica à inscrição de tais dinâmicas em um âmbito de impessoalidade.<sup>46</sup>

Em suma, o espaço-jurisdição apresenta-se como um conceito vazio e descritivamente redutor, que se torna a medida privilegiada para a racionalidade jurídico-espacial da modernidade.<sup>47</sup> Essa abstração do território jurisdicional coincide com a abstração delineada pela teoria jurídica para o sujeito de direito, cerne das fundações do Estado Moderno e mais adiante do que se convencionou chamar Estado de Direito. A racionalidade que permeia o esvaziamento da espacialidade é também a racionalidade que vai informar o esvaziamento da pessoa, pela noção generalista de sujeito de direito. Sujeito este que, note-se, ocupa um não lugar no espaço e tem suas experiências cotidianas desconsideradas pela tradução jurídica fundada na norma e na jurisdição. Pode-se afirmar, assim, que a abstratidade e homogeneização que esvaziam a complexidade do espaço podem ser compreendidas articuladamente à universalidade e igualdade formal que informam a construção do sujeito para o direito moderno.

---

<sup>44</sup> Essas dimensões são apontadas por Boaventura de Sousa Santos como os elementos fundantes de "representação/distorção cartográfica da realidade". A partir dessa enunciação, o autor propõe uma analogia à cartografia das representações simbólicas do e no Direito. SANTOS, Boaventura de Souza. **Uma cartografia simbólica das representações sociais**: prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito. In Revista Crítica de Ciências Sociais. N° 24, março de 1998.

<sup>45</sup> CRAMPTON, Jeremy W., KRYGIER, John. Uma introdução à cartografia crítica. In ACSELRAD, Henri. (org.) **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFPR, 2008. Não se ignora o rico e crescente campo de debate crítico acerca da política do mapeamento, tampouco às iniciativas que buscam a refundação da linguagem cartográfica para além desses limites. Ressaltem-se, a esse respeito, os chamados mapas participativos e a cartografia social, desenvolvidos desde a experiência socioespacial das comunidades envolvidas e com sua participação direta em todo o processo de registro.

<sup>46</sup> FORD, Richard T. Law's Territory. (A history of jurisdiction). p. 854 In **Michigan Law Review** Vol. 97, No. 4 (Feb., 1999), p. 843-930.

<sup>47</sup> Ibidem.

Como aponta Antonio Manuel Hespanha, deste o primeiro liberalismo sempre esteve presente a ideia de manutenção das desigualdades da sociedade civil, na esfera da sociedade política.<sup>48</sup> Em que pese a modernidade presente em seus grandes contornos a ideia de igualdade de possibilidade de aquisição de direitos por todos os sujeitos, fato é que grande parte das constituições europeias [e, posteriormente, também as latino-americanas] restringiu os direitos de participação política a uma determinada casta qualificada de cidadãos: “(...) varões proprietários, ricos, educados e, embora implicitamente, brancos (...)”.<sup>49</sup>

As distinções vinculadas ao gênero e a origem europeia justificavam-se, no contexto oitocentista, por disparidades de inteligência e grau civilizacional das colônias. No que tange ao fator censitário, demarcado pela capacidade de ser proprietário, representava a insígnia de responsabilidade cívica e da própria condição de liberdade.<sup>50</sup>

Essas trajetórias subalternizadas, invisíveis ao espaço-jurisdição são mencionadas por Pietro Costa ao referir-se a um exemplo da administração oitocentista da justiça, chamada coerentemente de “justiça dos cavalheiros”. Forjada no antagonismo de tratamento dispensado às diferentes classes sociais, conferia aos “cavalheiros” legalidade e garantias — direitos individuais que justificavam a própria existência do Estado de Direito — e às classes subalternas destilava “disciplina brutal e medidas arbitrárias da polícia”.<sup>51</sup> Em uma divisão de classes traduzida em taxonomias de “normais” e “desviantes”, o Estado de Direito seleciona os cidadãos para os quais serão dispensadas a proteção de liberdades e a permanência da proteção estabelecida pela legalidade moderna. Aos cavalheiros, a lei e o espaço, aos desviantes, o controle e o não lugar.

Na medida em que se dá a juridicização do poder por meio do Estado de Direito, a vontade do soberano é substituída pela razão dos juristas. E, assim, como define Hespanha, o “direito como linguagem regulada e especializada, ganha

<sup>48</sup> HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. p. 362

<sup>49</sup> Ibidem. p. 363.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> COSTA, Pietro. Estado de Direito e Direitos do Sujeito: o problema dessa relação na Europa moderna. In FONSECA, Ricardo Marcelo, SEELAENDER, Ailton Cerqueira Leite. (orgs.) **História do Direito em perspectiva: Do Antigo Regime à Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 74.

dignidade de instrumento indispensável para falar da liberdade, concebida como o império da igualdade (...).<sup>52</sup> Por meio da abstração legal, subtraem-se as desigualdades sociais por enunciados de lei genéricos e pretensamente igualitários.

Na transposição da modernidade jurídica aos contextos latino-americanos, os anseios pela modernização liberal, na formação de Estados independentes, confrontaram-se, ainda, com as trajetórias de escravidão que tornavam paradoxal a tarefa jurídica do empreendimento codificador, pautado nas inspirações de liberdade e igualdade mesmo que formais.

Se a narrativa da modernidade liberal se tornava irresistível, a espacialidade escravista se colocava como contraprova irrefutável. Escravo-coisa ou Escravo-pessoa passam a integrar a construção de uma cidadania ambígua por meio da qual as letras garrafais da modernidade precisaram se justificar em "códigos negros de rodapé".<sup>53</sup>

<sup>52</sup> HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 366.

<sup>53</sup> "Apesar de tal pudor dos juriconsultos da época em versar sobre a escravidão do país no mais alargado código de leis, as autoridades viram-se obrigadas a se manifestar em relação ao tema, e o fizeram, em várias leis imperiais — sobretudo voltadas ao âmbito criminal, códigos das províncias e posturas municipais que disciplinavam as relações da escravidão no século XIX em suas localidades. Nota-se, todavia, que a aversão de Teixeira de Freitas no que tange a posituação sistemática do tema da escravidão e sua opção pela inserção dos dispositivos escravistas em "notas explicativas", constituiria o que o historiador Eduardo Pena classifica como "Código negro de rodapé", mantendo o "estado de liberdade" de nosso ordenamento jurídico devidamente salvaguardado. Este posicionamento deve ser entendido menos como uma manifestação abolicionista por parte do juriconsulto, mas lido principalmente, à luz de sua compreensão do ato da produção normativa<sup>53</sup>, que privilegiava o formalismo jurídico com vistas à elaboração de leis ideais e perenes, distanciadas da mutabilidade própria dos fenômenos sociais. A escravidão, nesta arena, não deveria ser objeto de regulação do código civil porquanto no século XIX já não se colocava como "circunstância histórica" satisfatoriamente continuada a ponto de receber guarida da Lei Civil em construção. Além disso, a multiplicidade de manifestações das relações da escravidão brasileira oitocentista contribuiu significativamente para o impasse da classificação jurídica do escravo entre pessoa e coisa, acarretando sérios problemas na possível legislação acerca desta ambiguidade.<sup>53</sup> De acordo com direito imperial brasileiro, vinculado de certa maneira ao direito português, o escravo era considerado coisa, privado de qualquer direito e incapaz de estabelecer obrigações, equiparado, portanto, a um animal e classificado como bem semovente. Contudo, estas mesmas leis, proibiam o direito de vida e morte dos senhores sobre os escravos e, sobretudo, consideravam que o escravo deveria responder pessoalmente pelos crimes que cometesse, redimensionando-os assim ao status de pessoa. Tal ambiguidade carrega em si elemento crucial para compreensão da leitura jurídica a respeito da escravidão e mesmo da cidadania durante este período histórico do Brasil. Diz respeito à dificuldade de se legislar para uma porção considerável de sujeitos que eram compreendidos juridicamente ao mesmo tempo como coisas e pessoas." MILANO, Giovanna Bonilha. **Território, cultura e propriedade privada: Direitos territoriais quilombolas no Brasil**. Dissertação de Mestrado: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2011. p.53.

## 1.2. ESPAÇO-REGULAÇÃO: O DIREITO COMO PANACEIA DA DESORDEM ESPACIAL

Outro conjunto de construções teóricas difere-se da abordagem descrita anteriormente, ao considerar o espaço como um processo fluido, dinâmico e permeável a modificações. Nessa perspectiva, o espaço “é idealizado como uma panaceia propícia à injustiça social”.<sup>54</sup> Mesmo sob a consideração das dinâmicas espaciais como um processo, tal visão privilegia a abordagem normativa e institucionalista sob a qual a espacialidade é um “dever ser” a moldar-se em função das expectativas e projeções geradas desde o âmbito jurídico.

Compreende-se, em verdade, o espaço como um dado igualmente estático na medida em que o vislumbra como materialidade a ser esculpida pelos parâmetros ditados pelo Direito. Para além disso, como pontua o autor, “essa visão marginaliza a desordem, fragmentação e imprevisibilidade que vem do espaço, em favor de uma límpida e linear produção espacial”<sup>55</sup>, forjada a partir de modelos de ordenação territorial que apenas reforçam a permanência de um determinado estado de coisas. Os espaços deixam de ser considerados a partir do que são e passam a ser lidos em função de sua falta, considerada a projeção jurídica do que deveriam ser.

Ou ainda pior, espaço se torna idealização do direito e instrumento para o espaço do direito, desde si. A consequência é potencialmente perigosa: o direito simplesmente segue alimentando seu senso de superioridade (...) e mais, absorvendo a suposta facticidade do espaço para fins de sua própria coexistencialidade imaginada, com uma totalidade social imaginária.<sup>56</sup> (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2009, p. 192).

Essa visão, extremamente presente, também está atrelada ao desdobramento de uma das fundações jurídicas da modernidade, qual seja, a supremacia da lei como fonte do direito, em detrimento de outras facetas das dinâmicas sociais e da força normativa que se constrói a partir das experiências do cotidiano. É certo que

<sup>54</sup> PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Law's Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space. In **Law, Culture and the Humanities**. November, 2009. p. 191.

<sup>55</sup> Ibidem, p.192.

<sup>56</sup> Tradução livre. Or even worse, space becomes Law's ideality, and instrument for Law's space from itself. The consequence is potentially periculous: the law simply carries on feeding its own sense of superiority (...) further swallowing up the supposed factuality of space for purposes of its own imagined co-extensiveness with an imaginary social totality". Ibidem.

no ímpeto geral de correção dos “desvios” de organização dos processos espaciais, o Direito atua sobre o espaço por meio da norma, buscando a classificação de contextos e experiências territoriais plurais em categorias inteligíveis à lógica jurídica e apreensíveis aos esquemas interpretativos que lhes são próprios. O esforço de guardar balões inflados dentro de gavetas, como sintetizou Carlos Frederico Marés.<sup>57</sup> Já que, em muitos dos casos, tal idealização distancia-se das relações ali travadas ou mesmo de sua subversão em institutos cujas estruturas e funções pouco significam para as dinâmicas então reificadas.

O monismo jurídico funda-se na autorização exclusiva da lei estatal como comando oficial de produção do direito. Na metáfora cartográfica de Boaventura, o "Estado moderno assenta no pressuposto de que o direito opera segundo uma única escala, a escala do Estado".<sup>58</sup> E esse monopólio de reconhecimento da produção jurídica encobre direitos locais, práticas normativas distintas daquelas reconhecidas pela lei oficial, operacionalizadas para disciplina das relações sociais em âmbito comunitário. Mas também, e em larga medida, negligencia a existência de normatividades que transcorrem no plano da supraestatalidade, como as relações desdobradas na atuação do capital transnacional, em escala mundial, como pontua Santos.<sup>59</sup>

O exemplo, por excelência, nesse sentido, pode ser identificado com a conversão de todas as experiências de pertencimento e uso do território à lógica e

<sup>57</sup> O autor se refere especialmente às tentativas de enquadrar os arranjos jurídicos dos povos indígenas nos limites do Direito Estatal: "A tentativa de enquadrar o Direito de um povo indígena dentro do Direito Estatal equivale a tentar guardar um grande e colorido balão dentro de uma estreita gaveta. Claro que é possível, retirando, por exemplo, todo o ar do balão, o que desvirtuaria sua forma esférica e desnaturaria as cores que o embelezam, deixaria de ser balão, deixaria de ser Direito indígena (...)". SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o Direito**. 1ªed., (ano 1998), 5ª reimp. Curitiba: Juruá, 2008. p.76.

<sup>58</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. **Uma cartografia simbólica das representações sociais**: prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito. In Revista Crítica de Ciências Sociais. n° 24, março de 1998. p. 149. Ver também: MAGALHÃES, Alex Ferreira. **Sociologia do Direito**: o pluralismo jurídico em Boaventura de Souza Santos. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2013.

<sup>59</sup> Ibidem, p. 149. As discussões sobre a relevância do pluralismo jurídico para a análise da regulação jurídica nos espaços de moradia serão realizadas no capítulo seguinte. Em que pese seja relevante o reconhecimento da insuficiência do monismo jurídico como "escala" única de normatividade, os limites do caráter emancipatório e os vários nuances teóricos do chamado pluralismo jurídico devem ser considerados. Em suma, não há causalidade necessária entre a mera incorporação de vários polos de negociação e normatividade e a produção de um direito mais justo. Para que isto ocorra, este diálogo plural deve estar acompanhado também de novas sensibilidades jurídicas. A este respeito, consultar: HESPANHA, António Manuel. **Pluralismo jurídico e direito democrático**. São Paulo: Anablume, 2013.

instituição proprietária. A propriedade privada imobiliária, individual e com origem registral, coloca-se como única saída para a formalização de territorialidades e mesmo para garantia do direito de morar e ocupar o espaço. Tanto o é, que as políticas fundiárias mais significativas, articuladas pelas agências governamentais e internacionais, direcionam-se no sentido de viabilizar a regularização fundiária para "correção" das irregularidades jurídicas e sua inclusão ao padrão regulatório da propriedade privada. Estabelece-se, inclusive, como pontua Rolnik, um discurso hegemônico de que a titulação da terra, pela via proprietária, é o caminho necessário para a redução da pobreza e o crescimento econômico.<sup>60</sup>

Nas cidades, o reflexo da visão normativa de espaço pode ser vislumbrado em diversas situações. Em um primeiro sentido, sob o crivo da produção normativa que incide sobre os padrões urbanísticos determinando os critérios de validade e legitimidade entre o regular e o irregular; atribuindo funções e atividades desejáveis, toleradas e proibidas por meio das leis de zoneamento; orientando comportamentos e coibindo atitudes por meio dos códigos de posturas. Também o planejamento urbano, especialmente um determinado modelo de planejamento urbano de viés estratégico<sup>61</sup>, atua nesse sentido de alienar as relações que operam no espaço urbano para indicar suas ausências e prospectar correções delimitadas nas normas dos planos.

<sup>60</sup> "Tanto o processo de reforma fundiária como o de titulação têm sido utilizados como poderosos mecanismos para eliminar formas de relação com a terra e com a moradia que, por uma razão ou outra, não sejam regidas pela impessoalidade e anonimato dos encontros contratuais. A já citada revisão bibliográfica realizada por Durand-Leasserve, Fernandes, Rakodi e Payne identificou exemplos de programas de titulação de terra em 35 países e vasto número de mais de 200 documentos relacionados a eles, formulados no âmbito de governos nacionais ou de organismos multilaterais. A maioria desses programas e projetos é dirigida à criação ou modernização de cadastros e de registros fundiários ou ao desenvolvimento de instituições administrativas para lidar com regularização fundiária e titulação." ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 202.

<sup>61</sup> Referimo-nos aqui ao planejamento urbano estratégico como novo modelo de gestão das cidades, descrito por Carlos Vainer: "Entre os modelos de planejamento urbano que concorrem para ocupar o trono deixado vazio na derrocada do tradicional padrão tecnocrático-centralizado-autoritário está o chamado *planejamento estratégico*. O modelo vem sendo difundido no Brasil e na América Latina pela ação de diferentes agências multilaterais (Bird, Habitat) e de consultores internacionais, sobretudo catalães cujo agressivo *marketing* aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona. Inspirado em conceitos e técnicas oriundos do planejamento empresarial, originalmente sistematizados na Harvard Business School, o planejamento estratégico, segundo seus defensores, deve ser adotado pelos governos locais em razão de estarem as cidades submetidas às mesmas condições e desafios que as empresas. Assim, por exemplo, Bouinot e Bermils, afirmam a necessidade da "transposição da *démarche* estratégica para a gestão urbana" porque as cidades vêm sendo desafiadas por "mutações idênticas" às vividas pelas empresas.(...)" VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. In ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p.75.



Recentemente, a propagação de intervenções urbanas que tem por objetivo a “revitalização de espaços degradados” ou a recuperação de “territórios degenerados” recolocam em questão essa leitura espacial fundada na norma. Isso porque pressupõem em sua enunciação que determinadas configurações espaciais carecem de “vitalidade”, de “ordenação”, de “usos renovados” que só podem ser alcançados por meio da atuação do Estado e da norma para consecução da pretendida “ordem social e urbanística”. Grande parte dessas experiências de revitalização urbana ocorre em centros urbanos conhecidos como “centros históricos” ou “centros velhos”, em oposição às novas centralidades conduzidas e produzidas pela reestruturação do capital nas cidades.<sup>62</sup>

As consequências desses processos de reestruturação urbana emergem, não raro, na gentrificação dos espaços com o deslocamento da população residente e a reocupação do espaço por classes economicamente mais altas. Atento ao fenômeno, Loic Wacquant aponta para o que denomina “invisibilidade da classe operária na esfera pública e na investigação social”. Refere-se especialmente ao fato de que poucas são as pesquisas voltadas aos processos de gentrificação, que se dedicam a investigar as trajetórias espaciais dos sujeitos deslocados de sua moradia, após a implementação de processos de revitalização. Corroboram com o reforço da propaganda — enganosa — dos processos de “revitalização” como soluções urbanísticas que desfazem a degeneração urbana, ao tempo que promovem a mistura de classes no uso do espaço.<sup>63</sup>

A esses fenômenos alia-se também uma terceira forma de atuação do Direito sobre o Espaço-regulação, correntemente articulada às duas primeiras e que se refere à ordenação do espaço pela via do controle punitivo. A seleção de

---

<sup>62</sup> A revitalização da região portuária do Rio de Janeiro, com o Projeto do Porto Maravilha exemplifica os processos de revitalização e também de gentrificação que estamos a discutir. O projeto de revitalização se insere no contexto de realização dos megaeventos esportivos no Brasil, especialmente na cidade do Rio de Janeiro, e se insere nos modelos internacionais de renovação urbana, a exemplo das intervenções realizadas no Port Vell, em Barcelona, e no Porto de Baltimore, nos Estados Unidos. Sobre este processo, consultar: DINIZ, Nelson. De Pereira Passos ao Porto Maravilha: colonialidade do saber e transformações urbanas da Região Portuária do Rio de Janeiro. **e-metropolis**: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais , v. 4, p. 40-47, 2013.

<sup>63</sup> WACQUANT, Loïc. Ressituando a gentrificação: a classe popular, a ciência e o estado na pesquisa urbana recente. **Cad. CRH**, Salvador , v. 23, n. 58, p. 51-58, Apr. 2010 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792010000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000100004&lng=en&nrm=iso)>.

determinados espaços sociais para atuação privilegiada de controle, por meio da ação militarizada identificada nas experiências de instalação de Unidades de Polícia Pacificadora, na cidade do Rio de Janeiro, é um exemplo limítrofe. Mas identificam-se também exemplos mais sutis, perceptíveis no cotidiano das grandes cidades, voltados à seletividade dos usos e sujeitos cuja circulação é coibida ou permitida em determinados espaços públicos. Bastante emblemáticas, nesse sentido, são as ações incidentes sobre o trânsito/permanência da população em situação de rua em praças e calçadas e de ambulantes sobre esses mesmos espaços.<sup>64</sup>

Trataremos com mais detalhes acerca das intervenções nos itens que desenvolveremos a seguir, já que a incidência do Direito por meio do Espaço-regulação é constituída por diversos mecanismos de normalização, com especificidades que merecem ser mais bem elaboradas. De todo modo, a interlocução entre direito e espacialidade pela via exclusiva da norma identifica-se, em todos os casos, pela negligência ao próprio espaço e a instituição de filtros autorreferenciados nos critérios de veridicção estabelecidos pelo Direito.

### 1.3. ESPAÇO-REPRESENTAÇÃO: A ESPACIALIDADE COMO ALEGORIA NA TEORIA JURÍDICA

A terceira abordagem que incide sobre a articulação entre Direito e espacialidade é nominada sarcasticamente pelo autor como “adicione espaço e misture”. Nessa visão, o espaço é compreendido como um “outro fator social” que contribui para a construção de um melhor contexto, um pano de fundo mais razoável na localização espacial do Direito. Não tangencia as aproximações possíveis entre Direito e espacialidade em um plano epistemológico, e se circunscreve à representação do espaço – identificada com a geografia – mais do que ao espaço propriamente dito.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Consultar: Alcântara, André *et al.* **Ambulantes e Direito à Cidade**: trajetórias de vida, organização e políticas públicas / André Alcântara; Francisco Comaru; Geilson Sampaio; Luciana Itikawa; Luiz Kohara; Maria Carolina Ferro. – Projeto Trabalho Informal e Direito à Cidade. São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2013. 152 p.

<sup>65</sup> PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Law's Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space. In **Law, Culture and the Humanities**. November, 2009. p.192.

Como relembra o autor, esse caráter diferencial do espaço em relação a outros elementos que compõem a vida social foi evidenciado por Henri Lefebvre, ao tomá-lo como um epicentro de “inter-relações em sua coexistência e simultaneidade — em sua (relativa) ordem e/ou (relativa) desordem”.<sup>66</sup> A descrição dessa leitura espacial reforça a ideia de que o “medo da espacialidade” evidenciado por Mihalopoulos incide não só nas visões jurídicas que prescindem na materialidade do mundo dos fatos, fundando-se em abstrações, generalidades e universalismos. Incorre também nas abordagens que partem na concretude espacial e acabam por limitar-se à alusão a tais elementos materiais, tanto em uma perspectiva normativista quanto em uma visão de representação geográfica, sem que com isso consigam desenvolver o potencial crítico da espacialidade sobre o percurso de elaboração da abstração que tradicionalmente tem sustentado a modernidade jurídica.

Com isso não se quer defender a clivagem da dimensão concreta sobre as reflexões jurídicas. Ao contrário, o autor defende a radical espacialização do Direito com o dimensionamento de suas implicações não apenas para a percepção da materialidade como também para a sofisticação do processo de abstração, que é próprio dos afazeres de um campo que tem por horizonte a construção da “Justiça”. Defende, portanto, a tomada do espaço como uma posição ética, que permita ao direito “julgar seus próprios julgamentos” e revisitar criticamente seus próprios afazeres.<sup>67</sup>

(...) espaço incorpora a violência de estar perdido, de estar incerto sobre a direção, orientação, decisão, julgamento, crise de alguém. É no espaço que a violência de desenhar linhas, de “*horizei*” (de delimitar o horizonte de julgar) aparece. É precisamente no mesmo espaço que esses julgamentos são expostos, questionados, retirados de contexto. Direito é o ato de “*krinein*” que denota tanto julgamento e, talvez, ainda mais significativamente, crítica.<sup>68</sup> (PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, 2009, p. 194).

<sup>66</sup> LEFEBVRE, Henri. The production of space. Citado por PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Law's Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space. In **Law, Culture and the Humanities**. November, 2009. p.192.

<sup>67</sup> PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Law's Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space. In **Law, Culture and the Humanities**. November, 2009. p. 195.

<sup>68</sup> Tradução livre. "(...) space embodies the violence of being lost, of being uncertain about one's direction, orientation, decision, judgments, crisis. It is in space that the violence of drawing lines, of *horizein* (of delimiting the horizon of judging) takes place. It is precisely in the same space that these judgements are exposed, questioned, thrown out of context. *Law* is the act of *krinein* that denotes both judgement and, perhaps even more significantly, critique". Ibidem, p.194. Note-se que a etimologia da palavra *krinein*, mencionada pelo autor no trecho transcrito, corresponde ao verbo decidir que posteriormente deu origem a palavra crítica.

A potencialidade crítica desse outro *ethos* jurídico, calcado na espacialização do Direito, está justamente em tensionar suas fundações diante da provocação motivada pela falta de certeza, direção, orientação, previsibilidade e causalidade que são próprias do espaço. E isso ocorre, como pontua o autor, não apenas pela materialidade e delimitação geográfica do espaço, mas especialmente por sua imaterialidade e abstração.<sup>69</sup>

E é nesse sentido que tal conjunto de ideias aparece como um instrumental bastante apto à análise do objeto desta investigação. Ao focar detidamente os olhares dispensados pelos tribunais brasileiros às situações que envolvem conflitos fundiários urbanos, almeja-se mais do que perquirir boas ou más práticas de intervenção jurisdicional na distribuição do espaço. Mas, perceber como esses fenômenos de segregação são interpretados ou negligenciados pelo Poder Judiciário diante dos conflitos judicializados e dimensionar as consequências espaciais daí resultantes.

Melhor explicando, propõe-se o traçado de desenvolvimento deste processo social – desigualdade socioespacial urbana – a um de seus movimentos possíveis – o conflito territorial urbano submetido à análise judicial – e verificar a aplicação do Direito como uma dimensão política importante no desenvolvimento de tais configurações urbanas na contemporaneidade. Enxerga-se neste campo de estudo possibilidade de elaboração reflexiva sobre o próprio comportamento do direito em seu diálogo – por vezes monólogo – em face da espacialidade.

A profunda cisão entre a tradução processual dos conflitos urbanos e as relações sociais subjacentes parecem encontrar neste divórcio – não apenas de produção do conhecimento, de produção legislativa, mas especialmente em um divórcio epistemológico – um núcleo explicativo relevante. Mais ainda, os fundamentos-chave da teoria jurídica moderna, quando observados desde os contextos urbanos latino-americanos, provocam o acréscimo de certos fatores que acabam por influenciar nos obstáculos desta “guinada espacial” do Direito. São sociedades que, aos moldes do exemplo brasileiro, constituíram-se em trajetória

---

<sup>69</sup> PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Law's Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space. In **Law, Culture and the Humanities**. November, 2009. p.195.

sociais, econômicas e jurídicas profundamente marcadas pela espoliação e desigualdade, e certamente fornecem elementos novos para esta análise.

Bem, é verdade que mesmo sob a égide deste divórcio teórico, os caminhos entre direito e espacialidade entrecruzam-se. Por vezes em um desencontro absoluto, próprio da primeira visão jurídica fundada na profunda abstratidade e verticalização do poder soberano estatal. Por vezes, em visões normativas de direito que ora operam por meio do direito civil e do direito urbanístico, na produção de cidades invisíveis que ficam à sombra das cidades formais. Ou, ainda, na constituição de territórios inimigos que passam a ser lidos pelo direito como espaços fora do lugar. Iremos analisar cada uma dessas aproximações nos capítulos a seguir.

Todavia, reconstituir esse caminho de divórcio entre teoria e práxis jurídica e produção da espacialidade em sociedades latino-americanas, e especialmente na sociedade brasileira, demanda compreender a própria produção da espacialidade fundada em desigualdade e injustiça espacial.

## 2. CAPÍTULO 2: DIREITO E SELETIVIDADE NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

### 2.1. SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL: A TRAJETÓRIA DE CONSTITUIÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS

As cidades latino-americanas são recorrentemente descritas como espaços de desordem, desigualdade e perigo. A explosão demográfica, perceptível nas últimas décadas, transformou o cenário de um continente predominantemente rural, em um palco privilegiado de “questões urbanas” que denunciam a catástrofe de se experimentar cotidianamente a urbanidade além-mar, fora dos traçados esquadrihados nas cidades norte-americanas ou no continente europeu.<sup>70</sup>

Os dados alarmantes, entretanto, pecam ao sugestionar a tomada do efeito pela causa. Compreender os caminhos de desenvolvimento das cidades na América Latina, e também no Brasil, perpassa por assimilar certas características latentes à nossa formação territorial, que tem como nó a articulação entre capital e terra, ou seja, a clivagem permanente entre proprietários e não proprietários.<sup>71</sup>

Embora o regime sesmarial de distribuição de terras tenha inaugurado a concentração fundiária do território brasileiro, é com a Lei de Terras de 1850 (Lei n.º 601/1850) que a propriedade privada moderna da terra surge juridicamente no Brasil.<sup>72</sup> A inovação legislativa advém após um período de hiato normativo acerca da

<sup>70</sup> ANGIOTTI, Tom. América Latina urbana: violência, enclaves e luta pela terra. In **Margem Esquerda – ensaios marxistas**. n.24. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 24

<sup>71</sup> Ibidem.

<sup>72</sup> O Regime das Sesmarias no Brasil iniciou-se em 1530, com a carta-patente endereçada a Martim Afonso de Souza, concedendo-lhe o poder para concessão de terras àqueles que fossem capazes de cultivá-las. O instituto foi elaborado em Portugal, ainda no século XIII, com o intuito de proporcionar o cultivo das terras ociosas e dar cabo à carestia que se fazia sentir àquele tempo, marcado pela falta de mão de obra e escassez de gêneros alimentícios. Cf. RAU, Virginia. **Sesmarias Medievais Portuguesas**. Lisboa: Ed. Presença, 1982. Entretanto, conforme aponta Carlos Frederico Marés de Souza, em terras brasileiras a implementação do regime sesmeiro caracterizou-se pela concessão de terras em grandes extensões e pelo absoluto desrespeito as ocupações indígenas preexistentes. Constituiu-se, portanto, em um instrumento de afirmação do poder político e distribuição de privilégio pela via da concentração de terra. A utilização do instituto perdurou até 1822, momento em que foi encerrada por Resolução do Príncipe Regente. Nas décadas seguintes a nação recém-independente entraria no período que conhecido por “regime de posses”, identificado pelo hiato de regulação jurídica sobre a apropriação da terra. Período esse que só foi superado com a edição da Lei n.º 601 de 1850, qual seja, a Lei de Terras. Para uma

regulação jurídica da apropriação da terra, conhecido por “regime de posses”. Em que pese a Constituição Imperial de 1824 tenha se dedicado a regular a propriedade privada, garantindo-lhe a condição de princípio basilar dos Direitos Cíveis e Políticos brasileiros, manteve-se no texto constitucional o silêncio sobre os contornos jurídicos que se almejava atribuir à apropriação fundiária do país recém-independente.<sup>73</sup> Um novo modelo jurídico-político para a apropriação territorial viria apenas em 1850, com a denominada Lei de Terras.

No século XIX é possível observar tentativas significativas de alteração da regulamentação jurídica das formas de apropriação envolvendo os homens e a terra no Brasil. Após a Independência brasileira, iniciam-se debates parlamentares sobre uma nova política de terras para o país no sentido de uma modernização “cautelosa” da propriedade agrária, preocupada especialmente com a questão da mão-de-obra e com o estabelecimento e controle dos modos de aquisição das propriedades territoriais.<sup>74</sup> (STAUT JUNIOR, 2009, p. 93).

A morosidade na aprovação de um novo marco regulatório para as relações fundiárias brasileiras tem uma de suas explicações possíveis na ausência de interesse de modificação do estado de coisas pelo senhorio rural, enquanto perdurassem o sistema escravagista e a “livre” apropriação territorial.<sup>75</sup> É a partir da segunda metade do século XIX, com a gradativa abolição formal da escravidão e as origens da utilização de mão de obra imigrante, que se intensifica a necessidade de formular novas respostas econômicas, políticas e também jurídicas para o cenário de

---

abordagem detalhada dos processos de regulação jurídica da apropriação da terra no Período Colonial e Imperial brasileiro, consultar: MARES, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003; LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 5ª ed. Goiânia: Ed. UFG, 2002.

<sup>73</sup> “Desta forma, não obstante a promulgação da Constituição Imperial brasileira de 1824 tenha salvaguardado o direito de propriedade como princípio fundante dos Direitos Cíveis e Políticos brasileiros – ao lado da liberdade e da segurança individual – quase três décadas transcorreram sem que houvesse uma delimitação mais precisa dos contornos jurídicos para a apropriação das terras no país. A garantia da propriedade em toda sua plenitude, afirmada na literalidade da letra do artigo 179, XXII, do texto constitucional, não ensejou qualquer tratamento jurídico voltado à regulamentação da política fundiária, da mesma maneira em que não se tangenciou em qualquer dispositivo as relações pertinentes à questão da escravidão. Uma Constituição forjada e tons liberais que se abstém do enfrentamento de duas questões fundamentais à realidade concreta brasileira naquele momento histórico.” Cf. MILANO, Giovanna Bonilha. **Território, cultura e propriedade privada: Direitos territoriais quilombolas no Brasil**. Dissertação de Mestrado: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2011. p.53.

<sup>74</sup> STAUT JUNIOR, Sérgio Saldem. **A Posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916**. Tese de Doutorado: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2009. p. 93.

<sup>75</sup> SILVA, Ligia Osorio. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. 2ª ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2008. P. 127.

“modernização nacional” que estava por se delinear.<sup>76</sup>

Nessa fórmula que demandava o equacionamento entre propriedade fundiária e novas relações de trabalho, a Lei de Terras cumpriu um importante papel ao promover a consolidação da terra como mercadoria. Tal operação se deu por meio de dois movimentos interdependentes e articulados no texto legal: a discriminação das terras a partir de sua dominialidade – em terras públicas, terras privadas e terras “devolutas”<sup>77</sup> – e a restrição jurídica da formalização do acesso à terra pela via da compra e venda.<sup>78</sup> No lugar do bem econômico “escravo”, surgia, então, a mercadoria “terra”, que só poderia ser adquirida por aqueles que pudessem alçar a condição de sujeito proprietário, desconsiderando os atributos vinculados ao uso e à ocupação pela posse.<sup>79</sup>

O encontro das trajetórias de cessação formal da escravidão, incorporação de mão de obra imigrante e edificação da propriedade privada da terra, impactou fortemente a constituição da segregação socioespacial no Brasil. Nas décadas seguintes, a consolidação do processo de urbanização será atravessada pela marca da exclusão social na divisão espacial das cidades e da constituição de espaços informais de moradia<sup>80</sup>, diante da ausência de acesso universal à terra urbanizada.

<sup>76</sup> Nesse contexto merece destaque a edição da Lei Eusébio de Queirós, de 4 de setembro de 1850, que proibiu o tráfico de escravos para o Brasil.

<sup>77</sup> Segundo o Art. 3º da Lei de Terras são terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal; § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura; § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei; § 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei. BRASIL. **Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império.

<sup>78</sup> Art. 1º Ficam prohibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra. BRASIL. Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850. **Dispõe sobre as terras devolutas do Império.**

<sup>79</sup> A ocupação fora dos critérios de compra e venda, por meio da ocupação, era sancionada com pena de prisão e multa, além de previsão de despejo e perda de benfeitorias, conforme preconizado pelo art. 2º da Lei de Terras: “Art. 2º Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo, serão obrigados a despejo, com perda de bemfeitorias, e de mais soffrerão a pena de dous a seis mezes do prisão e multa de 100\$, além da satisfação do damno causado. Esta pena, porém, não terá logar nos actos possessorios entre heréos confinantes.” BRASIL. Lei n.º 601 de 18 de setembro de 1850. **Dispõe sobre as terras devolutas do Império.**

<sup>80</sup> O termo "espaços informais de moradia" é utilizado em: SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização o em Curitiba.**



Mais do que a exclusão físico-espacial, a restrição do acesso à propriedade da terra acarretou consequências relevantes para a conformação das fronteiras da cidadania no Brasil. O contingente de pessoas que não conseguiram acessar o direito de morar e de se estabelecer na terra formalmente (pela compra e venda no mercado) passaram a compor o mosaico da informalidade e da ilegalidade sob o qual se estrutura a malha fundiária brasileira. E, com isso, foram conseqüentemente alienados "da lei genérica, reduzindo seu acesso aos direitos e à justiça, minando-a como instituição de e para a cidadania, transformando-a em algo a ser aplicado aos "inimigos".<sup>81</sup> Portanto, a segregação do acesso formal a terra não apenas cria uma cidadania subalterna, aplicada a grande parte da população, mas também macula seletivamente a relação que esses indivíduos passam a estabelecer com o Estado e com o Direito.

Considerando-se as múltiplas relações entre propriedade privada e personalidade, estabelecidas pela filosofia política liberal<sup>82</sup>, a segregação derivada da restrição ao acesso a terra transpõe-se a certa negação da legitimidade civil. Como argumenta James Holston, a propriedade privada passa a ser o qualificador de diversos atributos que são tomados como essenciais para o exercício da cidadania — "como independência, respeito e responsabilidade". Isso faz com o que os não proprietários performem um grupo desassistido de tais características e que, portanto, exerçam sua legitimidade civil e cidadã de forma desigual.<sup>83</sup>

---

Tese de Doutorado: Curso de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, 2012.

<sup>81</sup> HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Tradução Claudio Carina. Revisão técnica Luisa Valentini. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p.156.

<sup>82</sup> O autor elabora o vínculo entre propriedade e personalidade remetendo-se a textos considerados fundantes na leitura de sociedade e de Estado modernos que se estava a edificar. Reforça que tal conexão encontra-se tanto nos autores clássicos do liberalismo, quanto nos contrários a este. Nesse sentido: "Muitos dos textos fundamentais sobre a sociedade e o Estado modernos, tanto próprios do liberalismo como contrários a este, derivam os atributos éticos e pessoais essenciais da cidadania, assim como seus direitos e obrigações, do direito à propriedade. Essa discussão em geral não se limita à propriedade da terra, mas considera os próprios direitos como uma espécie de propriedade. Além disso, tanto para os que remetem sua justificativa de propriedade ao *Segundo tratado sobre o governo civil* de Locke como para aqueles cujo entendimento da propriedade descende da *Filosofia do direito* de Hegel, o direito quintessencial à propriedade é semelhante, que é o de ser proprietário da própria pessoa e de suas capacidades - ser dono de si mesmo. (...)"HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Tradução Claudio Carina. Revisão técnica Luisa Valentini. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p.157.

<sup>83</sup> HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da Modernidade no Brasil**.

No início da República “as grandes cidades surgiam no horizonte como o espaço das novas possibilidades de vida, do esquecimento das mazelas do campo, da memória do cativoiro”.<sup>84</sup> Na ausência de melhores condições, recém-libertos, imigrantes e trabalhadores pobres aglomeravam-se em cortiços e vivenciavam o estigma de ser a lembrança do “atraso” colonial e imperial aos olhos dessa nova elite urbana desejosa por ares de modernização.

O quadro difuso e instável das cidades brasileiras, já naturalmente hipertensionado pela escravidão e seus processos de exclusão social, tendeu a se agravar com a Abolição e com a instauração de princípios democráticos. Surgia então a figura aterradora da massa de “cidadãos” pobre e perigosa, viciosa, a qual emergia da multidão de casas térreas, de estalagens e cortiços, de casas de cômodos, de palafitas e mocambos que eram a vastidão da paisagem das cidades herdadas do Império. Acusadas de atrasadas, inferiores e pestilentas, essas populações seriam perseguidas na ocupação que faziam das ruas, mas sobretudo seriam fustigadas em suas habitações.<sup>85</sup> (MARINS, 1998, p. 132)

Caracterizada como expressão de “tumulto e desordem”<sup>86</sup>, a presença das populações pauperizadas nas cidades eram o avesso do ideal civilizacional que se buscava construir, à imagem e semelhança das experiências de capitais europeias que haviam operado reformas urbanas higienizadoras no período anterior.<sup>87</sup> Aos moldes haussmannianos, buscava-se o controle dos locais de moradia e espaços de vizinhança, visando à segmentação dos bairros da cidade de acordo com os distintos setores da sociedade que crescentemente passavam a habitá-la nesse princípio republicano.

---

Tradução Claudio Carina. Revisão técnica Luisa Valentini. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p.156.

<sup>84</sup> MARINS, Paulo César Garcez. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In NOVAIS, Fernando A. (coordenador geral da coleção); SEVCENKO, Nicolau. (organizador do volume). **História da vida privada no Brasil**; 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.p.132.

<sup>85</sup> Ibidem, p.133.

<sup>86</sup> Ibidem, p.132.

<sup>87</sup> Dentre as muitas capitais do hemisfério norte que operaram intervenções de reorganização urbana, melhoramento e embelezamento das cidades, merece destaque a experiência que se tornou modelo operada por Haussmann na capital francesa, entre os anos de 1853 e 1870. Na descrição de Marins: “Rasgando o tecido contínuo da cidade, que ainda lembrava aquela do Antigo Regime, os grandes bulevares de Haussmann articulavam Paris mediante um sistema viário que cobria toda a cidade, gerindo a localização e funcionalidade de espaços públicos e controlando os grandes bairros onde habitavam os parisienses pobres ou miseráveis que ameaçavam a segurança e o esplendor das burguesias, as quais resplandeciam nos lucros e no luxo faustoso do Segundo Império. Mais do que qualquer outro tipo de construção funcional foram as casas e os edifícios residenciais aqueles mais intensamente atingidos pelas cirurgias capitaneadas por Haussmann. As moradias foram alvo da enxurrada de discursos e práticas normativas que procurava chegar ao cidadão em seu espaço mais difuso, mais suspeito – menos alcançado pelos tentáculos do Estado. (...)”. MARINS, Paulo César Garcez. Ibidem. p.135.

As intervenções levadas a cabo por Pereira Passos na cidade do Rio de Janeiro, no início do século XX, constituem provavelmente o exemplo mais emblemático dessa engenharia de separação social que se buscava implementar. O discurso sanitaria subsidiava as práticas segregacionistas, associando os cortiços e as moradias populares a espaços de desordem moral, estética, arquitetônica e higiênica. A permanência desses ambientes em meio à cidade era apresentada como um foco de contaminação não apenas de patologias biológicas, em um período de ebulções epidêmicas, mas principalmente de hábitos e comportamentos que a “nova urbanidade” almejava escamotear.

(...) o cortiço é o que há de mais repugnante nas edificações da cidade. Repugnante não só pela estética, mas também e principalmente pela higiene. (...) Eis como geralmente se apresenta um cortiço. Em cada cubículo, verdadeira colmeia humana, com frequência se comprime toda uma família de trabalhadores, às vezes composta de 8 ou 9 pessoas. Resulta, dessa forma, uma promiscuidade de sexo e relativa falta de pudor, na ordem moral; sujeira, falta de qualquer comodidade, carência de ar saudável, na ordem física (...).<sup>88</sup> (PINHEIRO, 2009).

O receio do contágio moral permeou a atuação dos sanitaristas na seleção das moradias que seriam objeto de incidência. Como descreve Bonduki, "nem sempre as características habitacionais, em sentido estrito, orientavam a classificação dos higienistas, mas, sobretudo o fato de essas moradias serem ocupadas por trabalhadores pobres".<sup>89</sup> A correlação entre as más condições habitacionais e a falta de condutas desejáveis para a moral da época é frequente nos registros das equipes de controle sanitário. O trabalhador precisava ser vigiado e educado a incorporar novos hábitos de moradia, tarefa dificultada pela formatação coletiva dos cortiços, supostamente propensa ao desenvolvimento de vícios, ao ingresso no universo do crime e ao descontrole da libido sexual.

Assim, desde o final do século XIX iniciam-se medidas que objetivam a demolição dos cortiços e habitações populares espalhados pelas áreas centrais do Rio de Janeiro, com o intuito de deslocar tais populações para áreas suburbanas

<sup>88</sup> PINHEIRO, Paulo Sérgio e HALL, Michael M. A classe operária no Brasil, 1889-190 – Documentos. São Paulo: Brasiliense, 1981. P.42-3, vol.II. Citado por CANO, Jefferson. A Cidade dos cortiços: Os trabalhadores e o Poder Público em São Paulo no final do século XIX. P. 221 In AZEVEDO, Elciene ...[et al]. **Trabalhadores na cidade: cotidiano e cultura no Rio de Janeiro e em São Paulo, séculos XIX e XX.** Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2009.

<sup>89</sup> BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 2004. p.25

que não comprometessem os ideários de “melhoria e embelezamento” que norteavam a intervenção na cidade nesse período.<sup>90</sup> As estratégias sanitárias levadas a cabo não apenas na capital carioca, mas também em diversas outras cidades brasileiras estruturavam-se a partir da tríade: controle sanitário domiciliar; desenvolvimento de planos de saneamento; e elaboração de legislações urbanísticas. Estas últimas dedicavam-se à normatização de padrões construtivos, especialmente voltados às moradias populares e aos cortiços, com destaque para elaboração dos Códigos de Postura e dos Códigos Sanitários.

É certo que a tentativa de eliminação desses locais de moradia e imposição de disciplina urbana para obtenção de vizinhanças homogêneas, no que diz respeito a sua composição social, não ocorreu sem resistências nem foi levada a êxito por completo. Isso porque as medidas higienizadoras eram incorporadas no contexto dos cortiços e habitações populares proporcionalmente às possibilidades que as parcas condições materiais de salubridade ofereciam. O controle sanitário no espaço privado – as habitações – e também em logradouros públicos mostrava-se, portanto, dificultoso e já dava indícios dos obstáculos de implantação dos ideários urbanísticos além-mar, em um ambiente socioespacial que tinha a pobreza e a exclusão social como regra e a transgressão à norma como estratégia de sobrevivência.

A casa, o espaço doméstico, era uma referência basicamente móvel para essas populações, como era a sua própria sobrevivência. As construções disponíveis para a moradia popular restringiam-se a obedecer às poucas exigências possíveis diante da pobreza e da própria mobilidade, restando às autoridades apenas multar aqui ou ali os proprietários ou locadores mis desobedientes – uma debilidade que se repetia nos logradouros públicos.<sup>91</sup> (MARINS, 1998, p.139).

Não obstante, e com as devidas mediações operadas pela própria realidade urbana brasileira, os Planos de Melhoramento e Embelezamento que marcaram o período foram implementados. Calcaram-se principalmente em intervenções viárias de alargamento de ruas e na mudança de função dos centros com a retirada dos sujeitos ali residentes. Como pontua Villaça, o discurso “embelezador” refletia os

<sup>90</sup> MARINS, Paulo César Garcez. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In NOVAIS, Fernando A. (coordenador geral da coleção); SEVCENKO, Nicolau. (organizador do volume). **História da vida privada no Brasil**; 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p.141.

<sup>91</sup> Ibidem, p.139.

anseios da elite dirigente – de remodelação urbana e valorização imobiliária – bem sintetizados no slogan propagandeado à época, “O Rio civiliza-se”.<sup>92</sup>

A retirada da população dos cortiços das regiões centrais, todavia, seja por meio da demolição das edificações ou da elevação dos preços dos aluguéis produziu efeito distinto do esperado pela administração e planejadores. No Rio de Janeiro do início do século XX, quando morar nos cortiços centrais passou a ser inviável, a solução encontrada deu-se justamente na ocupação dos morros lindeiros e na construção de barracos, inclusive com a reutilização dos materiais descartados durante as demolições. Nessa combinação entre necessidade e criatividade, surgiram as primeiras favelas que se tornariam marco por excelência dos espaços informais de moradia até os dias atuais.<sup>93</sup>

A experiência carioca – de higienização e segregação socioespacial – possui relevância não apenas por sua posição estratégica na geografia nacional do período (já que era capital do país), mas principalmente por desvelar certa racionalidade que repercutiu, com inúmeras mediações e especificidades, nas outras grandes cidades brasileiras. Cada qual a sua maneira, Porto Alegre, Salvador, Recife e também São Paulo atuaram por meio de suas administrações com o intuito de promover reestruturações urbanas, que ao evitar a heterogeneidade da vizinhança e da experiência urbana remarcavam as possibilidades de cada segmento social na participação da cidade.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. p.197. In DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos. (organizadores) **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2015. p.197.

<sup>93</sup> MARINS, Paulo César Garcez. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In NOVAIS, Fernando A. (coordenador geral da coleção); SEVCENKO, Nicolau. (organizador do volume). **História da vida privada no Brasil**; 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.p.154. A erradicação das favelas seria incorporada oficialmente ao planejamento urbano, por meio do Plano Agache, como aponta Rose Compans: "(...) Ao final do século XIX, entretanto, ocorreu uma tendência inversa. As encostas dos morros tornaram-se alternativa habitacional para os grupos sociais marginalizados – dentre os quais, ex-escravos recém libertos, imigrantes pobres despejados dos cortiços do Centro e ex-combatentes da Guerra de Canudos –, com a construção dos primeiros casebres no Morro da Providência, naquela época conhecido como Morro da Favella. Embora desde o começo do século XX se observe um intenso debate na imprensa local sobre a proliferação das favelas na área central, somente na década de 1930, a partir do Plano Agache, estas seriam objeto de uma política pública visando a sua erradicação.(...). COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. In **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: 2007.

<sup>94</sup> A investigação desses processos em São Paulo foi realizada por Raquel Rolnik: "Imaginou-se no

A partir da década de 1940, o processo de urbanização brasileiro passa por sensível aceleração, com a intensificação dos problemas no espaço urbano e, concomitantemente, com o ascenso de certa consciência das massas populares acerca das desigualdades que permeavam o cotidiano nas cidades.<sup>95</sup> No âmbito do planejamento urbano, essa configuração social e política demandou que se elaborasse nova discursividade acerca das iniciativas que seriam propostas pela elite dominante. De acordo com Villaça, a anúncio da retirada dos cortiços e dos pobres da cidade, de maneira geral, passa a demandar rearticulação de sua apresentação para a sociedade. É preciso, afinal, propor de maneira menos direta e, conseqüentemente, menos vulnerável à contestação daqueles cujos interesses seriam violados com essas medidas.<sup>96</sup> Na precisa enunciação do autor, o dilema está no fato de que "não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como enunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular".<sup>97</sup>

A saída foi a paulatina substituição da indicação das intervenções urbanas e da

---

início do século, que um dia os cortiços iriam desaparecer e dar lugar à vila operária. Naquela época, um terço das habitações da cidade era composta de cortiços. De acordo com as normas urbanísticas, o cortiço transitou de uma posição de proibição expressa à simples exclusão de um certo perímetro da idade, onde sua presença desvalorizaria a região. Durante décadas foi, na prática, tolerado e se transformou em grande alternativa de investimentos para um capital rentista e possibilidade segura - embora não sem sacrifícios - de ascensão social. Apesar de superado, a partir dos anos 30, pelo modelo de autoconstrução na periferia, e mais recentemente pelo enorme crescimento das favelas em São Paulo, o cortiço jamais desapareceu. Pelo contrário: não há distrito no município de São Paulo onde não exista um cortiço, tanto nas áreas de implantação mais antiga da cidade, as antigas casas unifamiliares se subdividem, como nas periferias mais distantes, onde alugar cômodos e compartilhar quintais é um dos componentes fundamentais do próprio processo de autoconstrução." ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999. p.184.

<sup>95</sup> "Entre 1940 e 1980, dá-se a verdadeira inversão quanto ao lugar da residência da população brasileira. Há meio século (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população total do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplicada por sete vezes e meia." SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5 ed. 3 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013. p.31.

<sup>96</sup> VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. p.197. In DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos. (organizadores) **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2015. p.203-204."(...) Cada vez mais a atuação urbana da classe dominante passará a ser contestada, especial e precisamente naqueles setores nos quais ela vinha mais tradicionalmente intervindo: nos setores imobiliários e no do sistema viário e de transportes. Crescentemente atenderá ao transporte individual e aos interesses imobiliários a ele ligados, através de túneis, viadutos, linhas vermelhas e novas avenidas, em detrimento do transporte coletivo. Os planos como meio de divulgação antecipada de obras tornam-se, então, inviáveis. Essas obras continuarão, mas o plano de obras acaba. Cada vez mais os planos passar a ser discurso apenas, pois a classe dominante não tem propostas para resolver os problemas que se agravam. Os dilemas e os interesses a serem ocultados pelos novos planos estão claros (...)"

<sup>97</sup> Ibidem.

anunciação das obras, antes contidas nos chamados "planos de embelezamento e melhoramento", pela elaboração de um formato de planejamento mais "geral", voltado aos problemas da cidade e ao território como um todo. Isso não significou a estagnação de obras e intervenções que perpetuassem o perfil segregacionista e seletivo de outrora. Mas inaugurou-se um período na história do planejamento brasileiro, identificado no formato do "plano-discurso"<sup>98</sup>, no qual as enunciações normativas sobre a cidade e as ações concretamente operadas no espaço urbano encontram-se divorciadas. A legitimidade dessa forma de planejar fundamenta-se no progressivo caráter técnico e no conteúdo científico que passou a ser incorporado nos "planos diretores". Cada vez mais o que se diz normativamente sobre o território urbano é apartado das relações sociais e políticas que influenciam verdadeiramente a produção espacial. E os conflitos urbanos, nesse contexto, permanecem invisibilizados pela tinta que descreve uma cidade edificada no plano do "dever ser".

Em relação à produção habitacional, até então promovida primordialmente pela iniciativa privada, esta passa a ser incorporada na agenda política como uma questão que demandava a intervenção estatal. Esta perspectiva coadunava com o perfil nacional-desenvolvimentista, característico do período varguista, que compreendia a habitação como fator fundamental para reprodução da força de trabalho — ocupando, portanto, posição estratégica no desenvolvimento industrial e na impulsão econômica do país.<sup>99</sup>

A edição da Lei do Inquilinato no Estado Novo<sup>100</sup>, com o congelamento do preço dos aluguéis, gerou contraditório resultado no que tange à ampliação do déficit habitacional no Brasil. Os investimentos rentistas imobiliários, mobilizados desde o início do século com os já descritos cortiços, deixam de ser aplicados na construção de casas para aluguel e passam a ser aplicados no setor industrial, em fase de intensificação.

<sup>98</sup> O formato tecnocrático de planejamento urbano inicia-se em 1930 e irá perdurar, com adaptações e reelaborações, até a década de 1990. Villaça propõe a subdivisão em três momentos: "(...) o do Urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965), o dos Superplanos (1965-1971) e o do "Plano sem Mapa" (1971-1992) ". VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. p.197. In DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos. (organizadores) **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2015. p.204.

<sup>99</sup> BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. p.273

<sup>100</sup> Em verdade, trata-se de um conjunto legislativo que se inicia em 1942, com o Decreto-Lei nº 4598/42, e perdura em reedições periódicas até o ano de 1964, com o intuito de regular o preço dos aluguéis e dispor sobre outras providências correlatas.

A intervenção estatal getulista nos preços dos aluguéis, muito longe de gerar maior estabilidade no acesso à moradia pelo contingente de trabalhadores, acabou por impulsionar a escassez habitacional e agravar o problema do déficit habitacional no país. Na prática, a lei não só dispersou os investimentos dos proprietários como também não foi capaz de impedir medidas informais de incremento do preço dos aluguéis e muitos despejos motivados pela ausência de pagamento.

**Sem condições de garantir a tranquilidade dos inquilinos, o Estado delimitou o terreno onde se daria o conflito entre os inquilinos e proprietários: o campo das artimanhas e brechas judiciais.** Isso levou os advogados dos proprietários a desenvolver expedientes jurídicos que permitissem o despejo legal. Embora os casos de despejo previstos na lei fossem restritos e de difícil aplicação – sobretudo para aqueles que possuíam muitos imóveis, que não poderiam alegar necessidade de uso próprio ou para os filhos – os advogados desenvolveram inúmeros argumentos jurídicos que possibilitaram aos juizes mais liberar a aprovação do despejo.<sup>101</sup> (BONDUKI, 2004, p.257). (grifo nosso)

Diante desse cenário, de insegurança das relações locatícias, ganha força a propagação do ideário da casa própria. A moradia individual passa a ser compreendida como a recompensa a ser alcançada pelo trabalhador urbano por seu esforço e dedicação, simbolizando prosperidade material e segurança. A difusão da pequena propriedade torna-se aliada à consecução da estabilidade política do regime, na medida em que se contrapõe às ideias comunistas e socialistas que circulavam no período e que encontravam nas péssimas condições de salubridade dos cortiços, terreno fértil para a aderência dos trabalhadores.<sup>102</sup>

Além disso, o espaço doméstico unifamiliar cumpre importante papel na consagração da célula familiar como núcleo estruturante da sociedade que se estava a idealizar. Ao definir um novo conceito de "lar", pautado na habitação individual, permitia-se a incorporação da moral burguesa e cristã e diferia-se dos espaços coletivos de habitação que, supostamente, davam margem a toda forma de corrupção da índole dos indivíduos e tornavam-se um atalho para a eclosão da delinquência e da desagregação social.<sup>103</sup>

<sup>101</sup> BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 2004. p.257.

<sup>102</sup> Ibidem, p.84.

<sup>103</sup> Ibidem, p.85.



O sonho da casa própria, entretanto, esbarrou na incapacidade dos trabalhadores, diante de seus ganhos salariais, em arcarem com os custos para aquisição da moradia no mercado privado. E, de outro lado, com a insuficiência da provisão habitacional estatal para a população que desejava desvencilhar-se do aluguel. Imprime-se definitivamente neste período, e nas décadas seguintes, a exclusão dos trabalhadores nas cidades do mercado habitacional formal. Isso graças a um processo de industrialização com a oferta de baixos salários, no qual “o custo da reprodução da força de trabalho não incluiu o custo da mercadoria *habitação*, fixado pelo mercado privado”.<sup>104</sup>

Assim, as décadas de desenvolvimentismo e crescimento da industrialização foram marcadas, no âmbito da habitação, pela proliferação de favelas, de lotes ilegais e produção de habitações populares viabilizadas, em localizações periféricas, pela autoconstrução.<sup>105</sup> Sob o crivo de uma cidade desenhada pela régua da propriedade privada, informalidade vira regra, regularidade exceção.

A instauração da ditadura militar, nos anos de 1964, trouxe consigo a fundação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e logo em seguida, em 1967, do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Duas iniciativas que, embora representem uma original participação do Estado na produção habitacional, não foram capazes de reverter a lógica de inacessibilidade dos não proprietários à terra urbanizada e formal. Ao contrário, como destaca Maricato, as duas décadas de existência destas instituições lograram aprofundar a cisão entre o mercado habitacional formal e a exclusão dos que dele não participavam, o que pode ser observado a partir do

<sup>104</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias- Planejamento urbano no Brasil. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Otília Arantes; Carlos Vainer; Ermínia Maricato – Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 155.

<sup>105</sup> A consolidação da autoconstrução como saída habitacional encontrada pelos trabalhadores para obtenção da casa própria foi problematizada por Lúcio Kowarick, como uma forma de reforço a espoliação urbana na produção capitalista das cidades. Nesse sentido, o autor argumenta: "Realizada através do trabalho adicional e gratuito, que frequentemente perdura por anos, a confecção da casa própria só pode levar a redução de outros itens vitais da cesta do consumo, inclusive à diminuição do padrão alimentar que, para muitas famílias, passa a se situar abaixo dos níveis mínimos de sobrevivência. Assim, a autoconstrução enquanto uma alquimia que serve para reduzir a força de trabalho a baixos custos para o capital constitui-se num elemento que acirra ainda mais a dilapidação daqueles que só têm energia física para oferecer a um sistema econômico que de persi já apresenta características marcadamente selvagens. Por outro lado, ao longo desse processo redonda, no mais das vezes, na moradia que, além de ser desprovida de infraestrutura básica e de se situar em áreas distantes dos locais de emprego, apresenta padrões bastante baixos de habitabilidade. (...)". KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. p.61-62.

crescimento da ocupação ilegal de terras urbanas para moradia no período.<sup>106</sup>

As opções estruturantes realizadas na formulação do BNH e do SFH influenciam até os dias atuais a política urbana e, especialmente habitacional, no Brasil. Fundam-se na escolha de centrar a elaboração e implementação da política pública em uma instituição financeira e de atuar na provisão de moradias pela via da difusão da propriedade privada. Além disso, desdobram-se em três princípios condutores, que convivem, desde então, em momentos de maior convergência ou descompasso, como indica Raquel Rolnik. Referem-se à articulação entre a política de moradia e "as estratégias monetárias e fiscais do país"; a equiparação entre a superação do "déficit habitacional" e a necessidade de construção de novas "casas próprias" e, finalmente, ao posicionamento estratégico da produção habitacional no impulsionamento do setor da construção civil e do setor financeiro.<sup>107</sup>

O BNH perdurou até 1986, desarticulando-se parte em função da fragilidade de liquidez das operações financeiras por conta da inflação, parte por conta do afrouxamento no arranjo político entre o empresariado e as direções do governo militar, que conduziram sua criação. De toda forma, deixou o legado de aprofundamento da segregação urbana e acesso à cidade, já que apenas 30% dos financiamentos concedidos durante o período de sua existência dirigiram-se à

<sup>106</sup> Sobre o fracasso do BNH para inclusão socioespacial brasileira, explica a autora: "A oferta de financiamento à aquisição da moradia caiu drasticamente a partir de 1983, com a insolvência do SFH - Sistema Financeiro de Habitação. A forma tomada pelo crescimento urbano que excluía do mercado legal grande parte da população recrudescer nos anos 1980 e 1990. Para dar uma ideia das dimensões do problema basta lembrar que entre 1995 e 1999 houve um crescimento de aproximadamente 4,4 domicílios no Brasil, enquanto que uma estimativa mostra que apenas 700.000 moradias, aproximadamente, foram produzidas pelo mercado. (IC, 2000)". MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias- Planejamento urbano no Brasil. In: **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Otilia Arantes; Carlos Vainer; Ermínia Maricato – Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 155-156.

<sup>107</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p.282 .Em 1966 o governo militar cria o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), composto pela contribuição compulsória de 8% da remuneração em conta de natureza privada e gestão pública. A partir de então este Fundo torna-se o recurso mais importante de provisão habitacional no país. Sobre a utilização do FGTS como fonte financeira por excelência para política habitacional, comenta Rolnik: "Mas é na economia política da habitação que a existência do FGTS e de seus recursos, entendidos como peça central do sistema, tem maior importância. Ao contrário dos recursos das cadernetas de poupança, que são voluntários, trata-se de uma poupança compulsória de todos os trabalhadores registrados, destinada a complementar suas aposentadorias e garantir renda em períodos de desemprego. Dessa maneira capturam-se os interesses dos trabalhadores e suas reivindicações por ganhos sob a forma de salários - ou benefícios - por meio do apoio a medidas que garantam a lucratividade financeira das operações de habitação. (...)".

população cuja faixa de renda situava-se entre 0 e 3 salários mínimos.<sup>108</sup>

No que diz respeito ao planejamento urbano e aos arranjos de governança nas cidades, os anos de 1970 e 1980<sup>109</sup> marcam importantes transformações que podem ser sintetizadas, na formulação de David Harvey, pela transição do "administrativismo urbano" ao "empresariamento urbano".<sup>110</sup> O pilar desta passagem diz respeito ao fortalecimento do regime de "parcerias público-privadas" por meio do qual "a iniciativa tradicional local se integra com o uso dos poderes governamentais locais, buscando e atraindo fontes externas de financiamento e novos investimentos diretos ou novas fontes de emprego".<sup>111</sup>

As opções e estratégias mobilizadas para criação dessas parcerias, não só são importantes pela remissão ao conteúdo ideológico-urbanístico que carregam, mas também porque sinalizam a mudança de organização social do capitalismo, de um padrão fordista-keynesiano à dinâmica da "acumulação flexível".<sup>112</sup> E essa transição inaugurou um novo capítulo de reestruturação urbana, motivada pela financeirização das cidades.

A lógica do empresariamento urbano tem como núcleo duro a busca de vantagens competitivas para atração de investimentos do capital multinacional ao âmbito local. O reconhecimento dessa condição de epicentro financeiro, como pontua Harvey, recai sobre as cidades que possuam as melhores localizações geográficas e os recursos naturais para o desenvolvimento de uma determinada atividade econômica. Mas também, e, principalmente, recai sobre as cidades que

<sup>108</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p.286.

<sup>109</sup> Referimo-nos aqui anos de 1970 e 1980 como as décadas originais de propulsão da noção de empresariamento urbano, nos chamados países do norte - especialmente Estados Unidos e Estados pertencentes à Europa continental. Nos países da América Latina, todavia, tal concepção ganha força especialmente a partir nos anos de 1990.

<sup>110</sup> O autor explica o contexto político da propagação do "empreendedorismo urbano": "Há uma concordância geral de que a mudança tem a ver com as dificuldades enfrentadas pelas economias capitalistas a partir da recessão de 1973. A desindustrialização, o desemprego disseminado e aparentemente "estrutural", a austeridade fiscal aos níveis nacional quanto local tudo isso ligado a uma tendência ascendente do neoconservadorismo e a um apelo muito mais forte (ainda que, frequentemente, mais na teoria do que na prática) à racionalidade do mercado e a privatização, representam o pano de fundo para entender porque tantos governos urbanos, muitas vezes de crenças políticas diversas e dotados de poderes legais e políticos muito diferentes, adotaram todos uma direção muito parecida." HARVEY, David. **A produção capitalista no espaço**. 2a edição. São Paulo: Annablume, 2006 (Coleção Geografia e Adjacências) p.168.

<sup>111</sup> Ibidem, p.172.

<sup>112</sup> Ibidem, p.168-169.

possuam as melhores condições de investimento público e privado em infraestrutura urbana e disponibilidade de força de trabalho — qualificada e menos onerosa.<sup>113</sup> Condições estas que passam a operar frequentemente em escalas metropolitanas já que o acesso a tais variáveis é condicionado a arranjos econômicos, políticos, geográficos e sociais que extrapolam os limites citadinos.<sup>114</sup>

A construção das vantagens competitivas no empresariamento urbano perpassa, ainda, pela estratégia do consumo. Iniciativas de revitalização de áreas urbanas degradadas, movimentações culturais, polos de entretenimento e compras e modos "alternativos e exclusivos" de viver o espaço urbano compõem esse repertório, que busca intensificar a atração de investimentos por meio da recriação da imagem da cidade. A pedra de toque, nestas experiências, está na construção de um imaginário urbano que dimensione a cidade ao status de "um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver ou visitar, para divertir-se e consumir".<sup>115</sup> Perceba-se que essas iniciativas do consumo são menos significadas por seu resultado econômico imediato e individualizado, nem sempre certo, do que pela sua capacidade de elaborar uma narrativa específica e original acerca da cidade. Narrativa esta reconstruída seletivamente, de maneira fragmentária, como que na composição de uma vitrine de shoppings centers, em que se expõem em destaque os produtos com maior aderência para comercialização.

A realização de megaeventos esportivos, destacadamente as Olimpíadas e a Copa do Mundo, é exemplo<sup>116</sup> alinhado a estratégia de reestruturação urbana para

<sup>113</sup> HARVEY, David. **A produção capitalista no espaço**. 2a edição. São Paulo: Annablume, 2006 (Coleção Geografia e Adjacências), p.168-169.

<sup>114</sup> Sobre estes arranjos no contexto brasileiro, pondera Rosa Moura: "Cidade global e cidade-região global, como principais resultantes dos novos circuitos econômico-informacionais, poderiam constituir-se em centralidades dos arranjos urbano regionais. No entanto, na grande maioria desses arranjos a atividade industrial prevalece como o fio condutor das dinâmicas econômicas, e as relações horizontais entre os centros principais e a região ou o país superam as relações em rede. Ou seja, nem os centros desses arranjos no Brasil são tão globais, nem os serviços e as conexões em rede, sua marca mais característica. Tampouco são os arranjos pensados (ou se comportam) como plataformas territoriais para grupos econômicos em sua disputa pelos mercados globais, como se propõem ser as cidades globais, cidades-regiões globais e megaregiões. Ao contrário, são concentrações resultantes da busca de localização rentável por esses grupos, no modo contemporâneo de produção e acumulação. MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009. p. 61.

<sup>115</sup> HARVEY, David. **A produção capitalista no espaço**. 2a edição. São Paulo: Annablume, 2006 (Coleção Geografia e Adjacências). p.176.

<sup>116</sup> GUSMÃO, Norma. **O poder dos jogos e os jogos de poder: os interesses em campo na**

ampliação da vantagem competitiva pela via do consumo. A escolha das cidades-sede e a subsequente reestruturação do território para recepção dos eventos, viabiliza-se por meio de arranjos público-privados e proporciona a reinvenção simbólica da identidade local. A construção de estádios e arenas esportivas (muitos dos quais deixam de ser utilizados após a realização do evento); a recuperação de áreas portuárias; a edificação de obras monumentais para visitação turística são ações comuns aos processos de renovação urbana, que auxiliam a reconstrução de uma discursividade acerca das dinâmicas locais, seus atores e seus sentidos, atuando como forma de controle social.<sup>117</sup>

Os resultados do empreendedorismo urbano para o agravamento da segregação socioespacial são sensíveis. A articulação mais profunda entre agentes públicos e privados — em âmbito local— combinada com a flexibilidade geográfica e política do capital multinacional, proporciona o fortalecimento da concentração de incentivos às empresas e o favorecimento de condições aos consumidores mais enriquecidos para que permaneçam na cidade.<sup>118</sup> De outro lado, diante do cenário de diminuição dos empregos e de precarização da mão de obra, tem-se a ampliação da população pauperizada, sem acesso aos bens coletivos de consumo e desempoderada em face da utilização e permanência na cidade.<sup>119</sup>

Na América Latina, e também no Brasil, esse conjunto de ideias assume maior importância especialmente a partir dos anos de 1990, quando a racionalidade tecnocrático-centralizadora, própria do regime ditatorial militar, dá lugar à ascensão do discurso de empresariamento das cidades. Sob a insígnia de "planejamento

---

produção de uma cidade para o espetáculo esportivo. Tese de Doutorado: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

<sup>117</sup> Comenta o autor: "A produção orquestrada de uma imagem urbana também pode, se bem-sucedida, ajudar a criar a solidariedade social, orgulho cívico e lealdade ao lugar. Inclusive, possibilita que a imagem urbana proporcione um refúgio mental, em um mundo no qual o capital lida, cada vez mais, como lugar não fixo. O empreendedorismo urbano (em oposição ao administrativismo burocrático, muito mais sem rosto) se enreda, nesse caso, com a busca da identidade local, e, como tal, abre um leque de mecanismos para o controle social. Atualmente a famosa fórmula romana - pão e circo - candidata-se a ser reinventada e revivida, conforme a ideologia da localidade, do lugar e da comunidade torna-se central para a retórica política da governança urbana, que se concentra na ideia de união, na defesa contra um mundo hostil e ameaçador de comércio internacional e concorrência acirrada." HARVEY, David. **A produção capitalista no espaço**. 2a edição. São Paulo: Annablume, 2006 (Coleção Geografia e Adjacências) p.85.

<sup>118</sup> Ibidem, p.182.

<sup>119</sup> Ibidem, p.182.

urbano estratégico", e o incentivo da experiência de gestão urbana desenvolvida sob tais princípios em Barcelona, as discussões sobre a cidade entram em mutação. Afastam-se de temáticas como "crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo"<sup>120</sup> e encontram como nova centralidade a "competitividade urbana", sob premissas teóricas já apresentadas.<sup>121</sup>

A cidade reifica-se, transformada em mercadoria por meio do recurso ao "city-marketing"<sup>122</sup>, incorporado nos planejamentos estratégicos. Na construção desse produto de luxo — cidade — como lembrou Harvey, a pobreza urbana aparece nos diagnósticos como aspecto de "fraqueza" diante das janelas de oportunidades para atração de investimentos, sendo mencionada como fator ambiental de desvalorização dessa mercadoria cidadina que se pretende consolidar. Na marca da cidade-global a pobreza urbana, e seus sujeitos, apresentam-se não como atores de uma trajetória histórica segregacionista, mas como externalidades às relações de investimento e consumo que se buscam implementar. E, portanto, como objetos de eliminação (e não de integração) na paisagem urbana.

Ainda que imerso nesse cenário neoliberalizante, o início do século XXI apresentou-se como um momento de expectativas de mudança para os movimentos sociais, para os urbanistas e estudiosos engajados com a pauta da reforma urbana. Logo no início da década, a elaboração de um marco jurídico progressista para a regulação das cidades — O Estatuto da Cidade (Lei n.º10257/2001) — e a

<sup>120</sup> VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p.76.

<sup>121</sup> Ibidem.

<sup>122</sup> A utilização do "city-marketing" como ferramenta de destaque no planejamento estratégico é explorada nos trabalhos da pesquisadora Fernanda Sánchez. A autora, que se dedicou ao estudo da construção da imagem-mercadoria em torno da cidade de Curitiba, ressalta a importância da comunicação para este objetivo: "Do nosso ponto de vista, a comunicação social tem sido um dos elementos centrais dos projetos de reestruturação urbana e tem desempenhado um papel fundamental na busca do necessário consenso social ao redor destes projetos hegemônicos, melhorando sua efetividade, especialmente por tratar-se de períodos de mudanças profundas e muito rápidas. Deste modo, as políticas urbanas contemporâneas utilizam poderosos aparatos de comunicação tanto localmente como em redes internacionais para conseguirem seus objetivos de revitalização ou, para utilizarmos um termo menos contaminado pelo discurso hegemônico, de reestruturação econômico-espacial. Nesse sentido, apresentar-se como cidades competitivas no mercado mundial de localizações requer, também, dispor de uma apresentação que seja muito atrativa, capaz de transmitir as virtudes do produto oferecido, que, neste caso, é a mesma cidade. (...)". SANCHÉZ, Fernanda. **Políticas urbanas em renovação: Uma leitura crítica dos modelos emergentes**. In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais n.1/ maio de 1999. p.127.

subsequente eleição de um governo democrático-popular na esfera federal colaboram com esta visão otimista, mesmo sob as contingências de possibilidade de justiça espacial nas relações capitalistas periféricas.

E de fato o período é permeado por eventos inéditos, que apontam para uma guinada de resignificação da política urbana brasileira. A criação do Ministério das Cidades, em 2003<sup>123</sup>; a campanha pela elaboração dos Planos Diretores Participativos<sup>124</sup> e a criação de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)<sup>125</sup>, em 2005, são exemplos desses avanços que mobilizaram a agenda pública urbanística. As conquistas institucionais da primeira metade da década, todavia, foram sendo desconstruídas ao longo das gestões subsequentes e pouco repercutiram na reprodução do padrão segregacionista nas cidades brasileiras. O Ministério das Cidades, por exemplo, esvazia-se em seu quadro técnico originalmente composto por urbanistas críticos e passa à direção de um partido político, pertencente à base governamental, mas distante das pautas sociais de democratização da cidade. O SNHIS, por sua vez, embora ainda formalmente vigente é substituído por um programa de contenção à crise internacional do mercado imobiliário e do setor da construção civil, editado em 2009, sob a denominação de "Minha Casa Minha Vida".

O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) corresponde, em sua essência, a um programa econômico de contenção nacional dos efeitos da bolha imobiliária norte-americana, os *subprimes*, que repercutiram no mercado financeiro

<sup>123</sup> O Ministério das Cidades criado por meio da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

<sup>124</sup> "A ação do Ministério das Cidades nessa frente foi realizada a partir de uma articulação entre vários atores, orquestrada pelo Ministério das Cidades, na chamada "Campanha do Plano Diretor Participativo". A Campanha – proposta pelo Ministério das Cidades e debatida e aprovada como resolução pelo Conselho Nacional das Cidades – tinha como objetivo disseminar os princípios do Plano Diretor conforme estabelecido no Estatuto da Cidade. Baseou-se na instituição de um núcleo nacional com participação das entidades nacionais presentes no Conselho Nacional das Cidades, e de núcleos em todos os estados do país. Concebida pelo Ministério das Cidades, foi posteriormente discutida e aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades." Cf. CYMBALISTA, Renato, SANTORO, Paula Freire. (organização). **Planos Diretores**: processos e aprendizados. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

<sup>125</sup> O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social foi instituído pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Corresponde a um sistema articulado nos planos federal, estadual e municipal voltado à provisão de moradia digna para população de baixa renda. Seu funcionamento encontra-se atrelado ao FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - criado pela mesma legislação e gerido pelo CNHIS - Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social, em inspiração claramente alinhada ao princípio da gestão democrática das cidades.

em âmbito internacional.<sup>126</sup> No discurso de justificativa para sua implementação, anunciou-se a construção de um milhão de novas unidades habitacionais, com o aporte de 34 bilhões de reais advindos da União, dos recursos do FGTS e de financiamentos para infraestrutura urbana.<sup>127</sup> Operando em racionalidade distinta àquela proposta pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, o programa funciona por meio de modalidades estabelecidas a partir das características do local de implantação dos empreendimentos e dos atores responsáveis pela sua execução. Subdivide-se em MCMV-Entidades<sup>128</sup>; PNH-Rural<sup>129</sup>; MCMV-Sub 50<sup>130</sup> e MCMV-Empresas<sup>131</sup>, sendo este último o formato que concentra o montante de recursos e representa mais claramente a articulação entre o financiamento do poder público e a cadeia produtiva da construção civil.<sup>132</sup>

O acesso às unidades habitacionais pelo MCMV-Empresas é orientado a partir de três grupos — definidos por faixas de renda — por meio das quais se

<sup>126</sup> "O Minha Casa Minha Vida é na origem um programa econômico. Foi concebido pelos Ministérios de "primeira linha" - Casa Civil e Fazenda - em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, e lançado como Medida Provisória (MP 459) em março de 2009, como uma forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos *subprimes* americanos que recentemente tinham provocado a quebra dos bancos e impactado a economia financeirizada mundial." Cf. AMORE, Caio Santos; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (organizadores). **Minha Casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.15.

<sup>127</sup> Ibidem, p.16.

<sup>128</sup> "Esta modalidade, da Faixa 1, permite que famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora – EO (Associações, Cooperativa e outros) habilitada, produzam suas unidades habitacionais. (...) As propostas de empreendimento devem ser submetidas a um processo de pré-qualificação, realizada pelo Ministério das Cidades. Após essa etapa, um edital estabelecerá os critérios de pontuação e classificação desses projetos, que considerará a disponibilidade de metas." Conforme descrição disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/modalidades/mcmv-faixa-1-entidades>>

<sup>129</sup> Art. 1º, II da Lei n.º 11.997/2009, com redação dada pela Lei n.º 13.175/2015 "Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas: (...) II – o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR)".

<sup>130</sup> "(...) o financiamento é operado através de Agentes Financeiros Privados (e não pela Caixa Econômica Federal). A operacionalização dessa modalidade é feita via oferta pública de recursos. As instituições financeiras se inscrevem e são selecionadas pela Caixa, que em conjunto com o MCidades, define e publica o volume de recursos destinado a cada Agente Financeiro, ficando cada agente financeiro responsável por uma região." Cf. CARDOSO, Adauto Lúcio. (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 40.

<sup>131</sup> Conforme esclarece Rolnik o MCMV-Empresas corresponde ao "núcleo duro" desta política e diz respeito a maior parte das unidades produzidas e também dos recursos mobilizados. Refere-se, portanto, as linhas gerais de aplicação do programa, quando não se identificar uma das modalidades específicas, apontadas anteriormente. ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 303.

<sup>132</sup> Ibidem.



estipulam critérios distintos de subsídio estatal, condições de financiamento e valor máximo de venda. A Faixa 1 é voltada aos destinatários com menor renda, até 1,8 mil reais por família, e conta com maior subsídio, sendo construída pela iniciativa privada e distribuída pelo poder público local por meio de seu cadastro de demanda. Os subsídios aplicam-se também, embora em menor escala, aos beneficiários da Faixa 1,5 cuja renda familiar situa-se entre 1,8 mil reais e 2,35 mil reais. Nessa hipótese, assim como nas Faixas 2 e 3, com renda mensal até 3,6 e 6,5 mil reais, respectivamente, a produção e comercialização dos imóveis são realizadas diretamente pelas construtoras.<sup>133</sup>

Não restam dúvidas de que o programa foi exitoso em sua missão contracíclica e de impulsionamento de toda a cadeia produtiva da construção civil, inclusive na geração de empregos no setor. No que se refere aos rumos da política urbana e da guinada democrática para o acesso à cidade e à habitação, entretanto, o êxito não se repetiu. As críticas elaboradas ao programa demonstram sua contribuição no reforço à segregação socioespacial urbana, com a repetição de escolhas urbanísticas que novamente promovem a guetização das classes pauperizadas, inviabilizam o acesso universalizado à terra urbanizada e perpetuam a racionalidade da seletividade econômica na qualidade da política pública habitacional.

Um primeiro aspecto do programa, que coaduna com essa afirmação, diz respeito à majoritária localização periférica dos empreendimentos implementados, especialmente àqueles destinados à Faixa 1. Distantes das centralidades urbanas, e desassistidos de equipamentos públicos e serviços essenciais à adequada habitabilidade, tais empreendimentos repetem a racionalidade de periferização com baixa qualidade urbanística, como alternativa habitacional dedicada aos pobres. No programa, isso pode ser melhor compreendido com a observação do arranjo institucional que atribui competência para tomada de decisão acerca da localização aos agentes privados, responsáveis pela construção do empreendimento. Conforme indica Rolnik, se considerarmos que todos os produtos imobiliários possuem um valor máximo estipulado para venda, e que as ações da iniciativa privada se pautam

---

<sup>133</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 303-304.

pela otimização do lucro, a possibilidade de consecução está na diminuição dos custos para produção, por exemplo, pela escolha de localizações nas quais o preço da terra seja diminuto. Ademais, se considerarmos que o preço da terra elevou-se, de maneira geral, na última década, a implementação dos empreendimentos habitacionais em locais cada vez mais periféricos e apartados da malha urbana consolidada aparece como regularidade em todas as regiões do país.<sup>134</sup>

Em sentido complementar, outro fator de debilidade do programa refere-se à padronização das tipologias habitacionais, com edificações em larga escala e indistinção em face das demandas plurais que existam nas famílias destinatárias. Em verdade, a produção massificada da moradia popular justifica-se pela mesma ordem de explicações que sustentam a má localização dos empreendimentos — ainda que contando com subsídios públicos como suporte fundamental da promoção habitacional (especialmente para Faixa 1). A racionalidade mercadológica que perpassa a configuração do programa, enfraquece seu caráter como política pública promocional e reforça a equiparação da moradia como mercadoria que necessita ser produzida com o menor valor possível para ampliação das vantagens econômicas em sua comercialização. Assim, para os agentes privados, a produção imobiliária destinada à Faixa 1 só se torna lucrativa quando dimensionada à ampla escala, numa reconstituição dos "bolsões de moradia popular"<sup>135</sup>, bem conhecidos na história brasileira e de muitos países da América Latina.

---

<sup>134</sup> "A análise da produção atual do 'segmento econômico' evidencia que, em grande parte dos empreendimentos habitacionais, não têm sido verificadas boas soluções na escala da inserção urbana. O espraiamento urbano, segregação socioespacial, consolidação de grandes vazios urbanos, bairros monofuncionais, formação de áreas isoladas ou desarticuladas da malha urbana, sem diversidade de usos e grupos sociais, caracterizam padrão de produção das cidades que já se mostrou insustentável do ponto de vista ambiental, econômico e social. Por isso, apresentamos a seguir os entraves mais significativos que contribuem para esse cenário. O custo do terreno participa da composição dos preços de venda do imóvel e interfere nos resultados financeiros do agente promotor. O mercado tende a adquirir áreas mais baratas para a construção dos empreendimentos, sob o argumento de ser a única maneira de oferecer imóveis a preços acessíveis às faixas de menor renda e obter retorno financeiro adequado às expectativas. Porém, os terrenos mais baratos são justamente os mais distantes do centro, na periferia ou franjas urbanas, e sua utilização implica alto custo social, em função da necessidade de ampliação das redes de infraestrutura e serviços urbanos, e do aumento do custo de vida das famílias, em decorrência da dificuldade de acesso ao transporte coletivo e das grandes distâncias a se percorrer entre a moradia e locais de trabalho." Cf. FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB, FUPAM, 2012. p. 64,

<sup>135</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.p. 311.

Os resultados se fazem sentir, por óbvio, na desigualdade de fruição da cidade pelos moradores desses empreendimentos e, sobretudo, na manutenção do estigma da cidadania subalterna que se sustenta na diferenciação entre "moradia para consumidores" e "moradia para beneficiários". No primeiro caso, a escolha da moradia no mercado formal ordinário é perpassada por decisões e demandas individuais e familiares de acomodação; sentimentos de pertencimento à vizinhança e locais da cidade; e à conveniência de deslocamento, especialmente no que se refere ao percurso entre casa e trabalho. A casa, portanto, se adequa à subjetividade e a biografia de seus moradores. Já na segunda hipótese, diante da homogeneização de tipologias e padrões construtivos, pouco ou nada há para ser decidido. As variações de arranjos familiares, as relações territoriais de vizinhança e as distâncias entre os locais de trabalho e moradia não se colocam como variáveis que importam na casa que será acessada. Os moradores, suas aspirações e necessidades são secundários e devem se adequar às casas disponíveis.<sup>136</sup>

Esses breves contornos históricos antes de representarem o esforço de reconstituição da totalidade das dinâmicas que permearam a urbanização nacional, cumprem o papel de evidenciar a distribuição desigual do espaço urbano como uma permanência na trajetória de constituição das cidades brasileiras. Consolidam a premissa de que se trata a segregação a "mais importante manifestação espacial-urbana da desigualdade que impera em nossa sociedade".<sup>137</sup> Note-se, entretanto, que se o estudo da segregação socioespacial pode ser um mecanismo importante para compreensão da desigualdade urbana, o próprio fenômeno só pode ser bem compreendido se articulado às demais dimensões que compõem a totalidade social – destacadamente as esferas econômica, política e ideológica – que lhe conferem sentido.<sup>138</sup>

Assim, diversos estudos urbanos que centram esforços na descrição tradicional da segregação socioespacial reduzem sua capacidade explicativa ao limitar a descrição dessas dinâmicas em fórmulas simplificadoras como a afirmação

---

<sup>136</sup> E de fato isso ocorre. Com a inadequação das tipologias habitacionais diante da diversidade de demandas e perfis familiares não é incomum a realização de reformas informais, conhecidas popularmente como "puxadinhos", que cumprem esta finalidade.

<sup>137</sup> VILLACA, Flávio. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. Estud. av., São Paulo, v. 25, n. 71, Apr. 2011. p. 44.

<sup>138</sup> Ibidem.

da dicotomia centro *versus* periferia, ou mais recentemente, na descrição do “surgimento” dos condomínios fechados como um sintoma da autosegregação das classes dominantes.

Conforme afirma Villaça, essas abordagens descrevem certos processos espaciais, mas perdem seu potencial explicativo por nem sempre considerarem a transversalidade desses fenômenos com as demais dimensões sociais supramencionadas. E, como consequência, acabam por identificar a causalidade da segregação espacial no descumprimento de um padrão ético/moral de “justiça”, desempenhada por condutas individuais reprováveis de seus agentes:

Muitos estudos urbanos têm fundado a explicação da segregação a partir da moralidade. Concentrando a causalidade explicativa em um “fundo moral, ético, que destaca a injustiça. Quando destacam a opressão ou a dominação, fazem-no sob a ótica da injustiça. Como sua causa real não é estudada nem claramente explicitada, ela passa ao leitor (o que deve ocorrer também na cabeça de muitos autores a ideia de que sua causa é a maldade, a ganância e os interesses mesquinhos dos homens)”.<sup>139</sup> (VILLACA, 2011, p. 47).

No contexto da análise das cidades brasileiras, esse conjunto de ideias assume substancial importância na medida em que fornece as ferramentas teóricas necessárias à investigação da mais importante das manifestações espacial-urbanas em nossa sociedade, qual seja, a desigual distribuição socioespacial.<sup>140</sup> Para o objetivo desta pesquisa, importa-nos compreender especialmente uma das dimensões que compõem esta totalidade, qual seja, a participação do Direito e de suas práticas — inclusive jurisdicionais — na conformação da segregação socioespacial. Práticas estas que operam, como dito, na seletividade do direito civil e urbanístico – em suas classificações que imputam irregularidades e informalidades a determinadas experiências espaciais. Mas também na eliminação e no controle dos territórios pela via punitiva e, no limite, na determinação dos despejos forçados que implicam a desterritorialização da população pauperizada pelo Poder Judiciário.

---

<sup>139</sup> VILLACA, Flávio. **São Paulo**: segregação urbana e desigualdade. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, Apr. 2011., p. 47.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 37.

## 2.2. O ESPAÇO NA RÉGUA DA LEI: FORMALIDADE E INFORMALIDADE NO ESPAÇO URBANO

A divisão desigual dos espaços urbanos e da produção das riquezas nas cidades tem como cerne a questão fundiária e a disputa pela terra. Embora a discussão sobre segregação urbana encontre contornos controvertidos na literatura especializada<sup>141</sup>, o ponto consensual permanece na divisão da urbe entre proprietários e não proprietários e na conseqüente disputa pela localização na cidade e dos serviços e direitos daí decorrentes. Na síntese de James Holston, "as periferias urbanas se desenvolveram no Brasil como o lugar dos trabalhadores pobres e o lugar para os trabalhadores pobres".<sup>142</sup>

Conforme se buscou demonstrar, especialmente a partir de 1930, a impossibilidade de acessar o mercado habitacional formal, agregada à assimilação paulatina do ideário da casa própria, fez da ocupação periférica e da autoconstrução das moradias estratégias recorrentes para grande parte da população brasileira. Esses arranjos vivenciais decorrem de um processo de industrialização com baixos salários, somado à formação de um mercado habitacional formal restrito, e à gestões urbanas que privilegiaram a especulação imobiliária em detrimento da universalização do acesso à terra urbana.<sup>143</sup> E que, não por acaso, tornaram a ocupação de terras no Brasil, especialmente na periferia, "parte intrínseca do processo de urbanização", marcadamente segregador e excludente.<sup>144</sup>

São esses os espaços de convergência entre a ausência de realização do direito à moradia adequada e o caráter concentrado da distribuição fundiária urbana no Brasil. Para Jacques Alfonsin, seriam três as vias capazes de proporcionar aos sujeitos o acesso à terra urbanizada para moradia: a primeira delas estaria conformada segundo o ritmo do mercado formal de terras e habitação, ou seja, operando na distribuição da propriedade do solo àquele que possui potencial econômico para a aquisição. Em uma segunda hipótese, figura

<sup>141</sup> PRÉTECEILLE, Edmond. **A construção social da segregação urbana: convergências e divergências**. In *Espaços & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos - Neru, 1981. p.11-23.

<sup>142</sup> HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. Tradução Cláudio Carina; revisão técnica Luísa Valentini. 1a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. p. 197.

<sup>143</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias — Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 157.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 154-155.

a possibilidade de acesso à terra urbana por meio do subsídio estatal, com a inclusão em financiamentos ou políticas públicas elaboradas para este propósito. E, finalmente, para os que não se enquadram em qualquer das alternativas — do mercado formal ou da política pública estatal — há o recurso às ocupações de terra como última possibilidade para abrigo e sobrevivência.<sup>145</sup>

A distribuição dessas opções de acesso habitacional não ocorre entre os segmentos da população de maneira aleatória. O déficit habitacional brasileiro é de 4,664 milhões de novas moradias urbanas, dentro das quais 92,6% da demanda concentram-se no setor da população com renda até cinco salários mínimos. Para além, no que tange ao contingente de pessoas que habitam moradias inadequadas ou sob alguma forma de irregularidade jurídica e urbanística, estas totalizam 10,323 milhões de unidades, correspondendo a aproximadamente 18,7% do total de domicílios permanentes no Brasil.<sup>146</sup>

Muito embora os dados pertinentes à situação das ocupações informais e dos assentamentos irregulares sejam contundentes em manifestar uma realidade marcada pela ausência da universalidade do acesso moradia adequada e a infraestrutura urbana, esta cidade “real” permanece velada por detrás de representações retificadas e ideológicas da cidade “formal” – juridicamente regular e urbanisticamente planejada e eficiente. Apresentam-se, portanto, como um ponto cego nas leituras jurídicas e espaciais tradicionais que, mesmo reconhecendo a existência de certa “exclusão urbanística”, permanecem operando sob a lógica binária do “ilegal/informal” como um desvio a ser corrigido e encaminhado ao campo da “legalidade/formalidade”.

A exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da “cidade oficial”. Ela não cabe nas categorias do planejamento modernista/funcionalista pois mostra semelhança com as formas urbanas pré-modernas. É possível reconhecer nas favelas semelhanças formais com os burgos medievais. Ela não cabe também no contexto do mercado imobiliário formal/legal, que corresponde ao urbanismo modernista. Ela não cabe ainda, de modo rigoroso, nos procedimentos dos levantamentos elaborados pela nossa maior agência de pesquisa de dados, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). E, por incrível que pareça, os órgãos municipais de aprovação de projetos, as equipes de urbanistas dos governos municipais e o próprio controle

<sup>145</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de Direitos Humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

<sup>146</sup> Os dados correspondem à pesquisa contratada pela Secretaria Nacional de Habitação, pertencente ao Ministério das Cidades e elaborada pela Fundação João Pinheiro com base nas informações da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD/2011-2012), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

urbanístico (serviço público de emissão de alvarás e habite-se de construções), frequentemente desconhecem esse universo. Mesmo nas representações cartográficas é de hábito sua ausência. O mesmo acontece nas universidades, que são presas da conceituação retificada de arquitetura ou da representação ideológica da cidade.<sup>147</sup> (MARICATO, 2000, p. 122-123).

A ilegalidade e a informalidade jurídica são, portanto, permanências na ocupação do solo das cidades brasileiras desde o princípio do processo de urbanização. Não pela inexistência de leis capazes de regular o território ou pela simples transgressão individual a sua aplicação, como se poderia supor *a priori*, mas pela atuação seletiva da aplicação da regulação jurídica a determinados sujeitos e contextos espaciais. Nesse sentido, afirma Patiño, a cidade contemporânea é marcada por um repertório de ilegalidades: “algumas com formas bastante explícitas e outras, pelo contrário, invisibilizadas ou dissimuladas”.<sup>148</sup> A cidade se conforma nos casuísmos e nas negociações para aplicação da régua da lei, que combinam a conivência do Estado com certas ilegalidades e a sanção severa a outras tantas manifestações espaciais que não se conformam à letra da norma jurídica.<sup>149</sup>

Em que pese seja comumente vinculada aos espaços informais de moradia, a ilegalidade é uma marca que perpassa as experiências territoriais das camadas populares e também de setores economicamente abastados. Um exemplo elucidativo nesse contexto de presença da ilegalidade também nas classes mais enriquecidas da população pode ser identificado com a constituição dos chamados “condomínios fechados”, não raro estabelecidos em desacordo com a legislação de parcelamento do solo urbano e afronta às normas ambientais.<sup>150</sup>

As interpretações e respostas oferecidas ao fenômeno, entretanto, remetem ao cerne das relações entre cidadãos, mercado, Direito e Estado. Já nos anos de 1970, um conjunto de análises busca explicar as influências entre as legislações urbanísticas e o preço da terra

<sup>147</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias — Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 122-123.

<sup>148</sup> PATIÑO, Análida Rincón. Racionalidades normativas y apropiación del território urbano: entre el território de la ley y la territorialidad de legalidades.p.674. In **Economía, Sociedad y Territorio**, vol. V, núm. 20, 2006, 673-702.

<sup>149</sup> Ibidem.

<sup>150</sup> O trabalho mais completo acerca dos condomínios fechados com enclaves fortificados que representam a autosegregação das elites e também o estabelecimento de uma racionalidade privatista da habitação na “nova” ordem urbana pode ser consultado em: CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000.

urbana. Por esse viés, a regulação do mercado pautada na oferta e na demanda seria também influenciada por outra variável definidora, a legislação urbanística, que limitaria artificialmente a oferta diante dos parâmetros por ela instituídos. Em consequência, quanto maior os critérios urbanísticos definidos para ocupação do solo, menor e mais custosa a oferta habitacional, e mais difícil o acesso a esta pelas classes de menor renda. Um melhor desempenho, por essa visão, dependeria da diminuição regulatória do solo urbano, viabilizando o acesso dos pobres ao mercado formal de moradias.<sup>151</sup>

Em perspectiva diversa, Raquel Rolnik argumenta que os padrões estabelecidos pela legislação urbanística não se constituem em disfuncionalidades indesejadas, mas como o sucesso desta racionalidade na "economia política da urbanização excludente".<sup>152</sup> Para essa autora, se em tese o planejamento urbano e as regras daí decorrentes teriam como objetivo construir o retrato normativo da "cidade ideal ou desejada", na prática acabam por adequar-se aos interesses econômicos do mercado imobiliário, viabilizando o registro detalhado no plano formal das melhores áreas que passam a ser destinadas aos grupos de alta renda.<sup>153</sup> Essa adequação ocorre, em parte, porque permitem ao produtor imobiliário a segurança jurídica necessária para a realização dos empreendimentos, assegurando a estabilidade contratual e a minimização dos riscos de perda de valores. Além disso, com a existência de mercados imobiliários informais em terras menos valorizadas, possibilita-se um jogo rentável, fundado no adensamento desmedido e na promessa estatal de futuros incrementos na infraestrutura urbana.<sup>154</sup>

Contrariamente às regras do jogo que regulam a formação dos subúrbios populares das periferias e favelas, em geral totalmente invisíveis nos mapas de zoneamento das cidades, a estruturação do espaço das elites inscreve-se de forma extremamente detalhada na legislação urbanística. Dessa forma, a legislação urbanística consagra como lei as morfologias dos produtos imobiliários ofertados na cidade e reforça a *gestalt* discriminatória da cidade (...).<sup>155</sup> (ROLNIK, 2015. p.186).

Nesse sentido, ao encontro do que afirma Sarah Feldman, o quadro legislativo urbanístico só pode ser compreendido em consonância com as práticas

<sup>151</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p.185.

<sup>152</sup> Ibidem, p.186.

<sup>153</sup> Ibidem. p.186.

<sup>154</sup> Ibidem, p.186-187.

<sup>155</sup> Ibidem, p.186.



administrativas e institucionais que constituíram cada período histórico de conformação do espaço urbano brasileiro.<sup>156</sup> Isso porque, ainda que a legislação urbanística componha o "sistema legal de uma sociedade capitalista", que, "enquanto tal, estrutura e garante relações espaciais que são intrinsecamente desiguais", as fronteiras entre legalidade e ilegalidade variam no tempo e são socialmente construídas.<sup>157</sup>

Em perspectiva complementar, Ana Clara Torres Ribeiro afirma que as tensões entre legalidade e ilegalidade nas cidades brasileiras se inserem em um quadro interpretativo atravessado pela dimensão cultural própria dos fenômenos urbanos, com a observância “dos valores que conduzem as práticas do direito e do urbanismo e que orientam as ações dos sujeitos sociais. ”<sup>158</sup> Para essa autora, essa vertente interpretativa permite trazer à tona experiências normativas plurais que são invisibilizadas na manutenção da operação lógica de contraponto operada a partir da informalidade.

Assim, uma análise dos espaços informais de moradia a partir da relação binária entre legalidade e ilegalidade impede a exploração de elementos mais amplos da experiência social urbana contemporânea. Não se trata de localizar o eixo central de questionamento para a produção da ilegalidade — o que aprisionaria as respostas possíveis a esta lógica de dentro e fora do ordenamento jurídico —, mas provocar criticamente os critérios utilizados para produção da legalidade e seus desdobramentos na produção social do espaço urbano. Ou seja, trata-se de desconstruir a racionalidade de oposição entre legal/ilegal e compreender os

---

<sup>156</sup> Segundo Sarah Feldman, as leituras sobre as relações entre a legislação e a produção espacial subdividem-se em vertentes de análises que compreendem: i) A consolidação do marco do regime fundiário da propriedade privada da terra a partir da Lei de 1850 e as consequências de restrição de acesso da mercadoria terra a partir daí; ii) O papel da legislação na Primeira República para "dominação e normatização da vida das classes populares e de atividades que se incluem na esfera das ilegalidades urbanas, referenciadas nos pressupostos higienistas"; iii) O fenômeno de expansão periférica das cidades brasileiras, construídas à margem da legislação brasileira pela constituição de loteamentos clandestinos, favelas e cortiços. FELDMAN, Sarah. **Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil.** In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. A.3, n.4. 2001. —: Associação acional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional: Norma Lacerda, 2001. p. 33-48.

<sup>157</sup> Ibidem, p. 33-48.

<sup>158</sup> TORRES, Ana Clara Ribeiro. **Dimensiones culturales de la ilegalidad.** In Espacios urbanos no con-sentidos: legalidade In Espacios urbanos no con-sentidos: legalidade e ilegalidade em la producción de ciudad. Colombia y Brasil. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 2005, p. 30.

padrões de produção da “norma” que instituem os direitos e as permissões para morar, circular, permanecer e participar das cidades.

As relações de poder, negociações e tensões que se localizam entre legalidade e ilegalidade, por meio da qual transitam sujeitos e territórios, ganham uma chave explicativa com o auxílio da noção de "ilegalismo", elaborada por Michel Foucault. Dedicado à análise da reforma do direito penal do século XVIII, na qual o caráter humanista das penas foi colocado em pauta, o autor desvia a reflexão da busca pelo nexos de causalidade entre a aplicação das leis — sua observância ou violação pelos sujeitos — para problematizar este capítulo da história das penalidades sob o viés de constituição de "uma nova política em relação à gestão das ilegalidades".<sup>159</sup>

E, nesse sentido, argumenta que a função das penas e do castigo não seria exatamente a de coibir a violação da lei, docilizando os sujeitos infratores, mas sim, uma forma de estruturação hierárquica das diversas experiências de sua transgressão. Tratar-se-ia, portanto, não da criação de um limite absoluto entre o cumprimento da legalidade e a imersão na ilegalidade, mas, antes, "uma maneira de gerir as ilegalidades, de riscar limites de tolerância, de dar terreno a alguns, de fazer pressão a outros, de excluir uma parte, de tornar útil outra, de neutralizar estes, de tirar proveito daqueles".<sup>160</sup>

Com isso não se está a ignorar toda e qualquer diferença entre legalidade e ilegalidade, tampouco tomar por indiferente as consequências de dominação e poder que repercutem do direito positivo como conformador de condutas da sociedade. Ao contrário, a noção de "ilegalismo" permite justamente a percepção da circularidade entre os marcos legais formais — que delimitam as condutas permitidas ou vetadas em um determinado contexto social — e a "gestão de um certo número de ilegalidades ou irregularidades que, considerada (a gestão) em conjunto, representa em si certa regularidade".<sup>161</sup>

<sup>159</sup> FONSECA, Marcio Alves da. **Michel Foucault e o Direito**. São Paulo: Editora Max Limonad. p. 133.

<sup>160</sup> FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, RJ: Editora Vozes. p. 267.

<sup>161</sup> FONSECA, op. cit. p 139.

Essa "economia das ilegalidades", como denominou Foucault, é, portanto, conformada pela lei — que é tomada como referencial formal neste processo de seletividade — e também por relações de poder que permeiam as sociedades em suas múltiplas dimensões a cada momento histórico, e em cada contexto espacial. E, assim, embora não se trate a gestão dos ilegalismos de uma invenção da modernidade, é, sobretudo, a partir do final do século XVIII, que transcorre profunda mudança em sua forma de operação.<sup>162</sup> Os "ilegalismos de direitos" — reconhecidos, tolerados e até incentivados como parte importante da dinâmica social no Antigo Regime — tornam-se objeto de punição e controle quando transmutados à condição de "ilegalismos de bens", que colidem frontalmente com os interesses econômicos e políticos da burguesia ascendente.<sup>163</sup>

(...) Foi sem dúvida contra o novo regime de propriedade da terra — instaurado pela burguesia, que aproveitou a Revolução — que se desenvolveu a ilegalidade camponesa que sem dúvida conheceu suas formas mais violentas do Termidor ao Consulado, mas não desapareceu então; foi contra o novo regime de exploração legal do trabalho que se desenvolveram as ilegalidades operárias no começo do século XIX: desde os mais violentos, como as quebras de máquinas, ou os mais duráveis como a constituição de associações, até os mais cotidianos como o absenteísmo, o abandono do serviço, a vadiagem, as fraudes nas matérias-primas, na quantidade e qualidade do trabalho terminado. Uma série de ilegalidades surge em lutas onde sabemos que se defrontam ao mesmo tempo a lei e a classe que a impôs.<sup>164</sup> (FOUCAULT, p. 268-269).

A leitura foucaultiana sobre os ilegalismos permite-nos romper com o binarismo estéril entre — formalidade/informalidade, legalidade/ilegalidade, para ressignificar tais dimensões como faces que compõem um mesmo quadro de relações de poder

<sup>162</sup> FONSECA, Marcio Alves da. **Michel Foucault e o Direito**. São Paulo: Editora Max Limonad, p. 134.

<sup>163</sup> Sobre essa transição elaborada por Foucault, comenta Fonseca: "Considerando-se o aumento geral das riquezas conseguido pela burguesia (devido inclusive ao próprio regime dos ilegalismos até então em funcionamento) e o crescimento demográfico da época, explica-se esta mudança do alvo principal dos ilegalismos que se desloca dos "direitos" para os "bens". Foucault descreve como se dá progressivamente essa passagem referindo-se ao problema da delinquência no meio rural, no final do século XVIII. Com a organização de uma agricultura intensiva, passa-se a exercer uma pressão cada vez maior sobre os ilegalismos até então aceitos e tolerados. Práticas como o uso do pasto livre, o recolhimento de lenha, enfim, as tolerâncias normalmente praticadas e conservadas como direitos pelo campesinato são, a partir daquele momento, perseguidas como sendo infrações, o que provoca um conjunto de reações, encaradas por sua vez como mais criminosas ainda, como a quebra de cercas, o roubo de gado, incêndios, etc. (...) Se os ilegalismos dos direitos eram tolerados e até mesmo necessários aos processos econômicos envolvidos na dinâmica dos diversos grupos sociais, os ilegalismos dos bens deverão ser punidos." <sup>163</sup> Ibidem, p. 134-135.

<sup>164</sup> FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, RJ: Editora Vozes. p. 268-269.

que se dão num dado tempo-espaco. Desconstrói, ainda, as feições naturalizantes e anacrônicas acerca do conteúdo atribuído tradicionalmente para as noções de "ordem" e "desordem"<sup>165</sup>, ao evidenciar que os movimentos de dentro/fora da juridicidade são perpassados por relações de poder constituídas pelo Direito, e também por contextos e interesses extrajurídicos. E assim, assumir a existência de zonas fronteiriças — laterais à legalidade — permite complexificar a conformação das próprias categorias jurídicas e de sua aplicação.

Esse quadro referencial se desdobra em potencial crítico para leitura das tramas afetas à informalidade, ilicitude e ilegalidade nas cidades brasileiras. "Nas dobras do legal e do ilegal"<sup>166</sup>, como escreveu Vera Telles, é que a produção social da espacialidade brasileira pode ser bem compreendida. Atravessada por um complexo "jogo de atores e campos multifacetados de conflitos e tensões"<sup>167</sup>, as dinâmicas espaciais informais se constroem por relações calcadas nas tentativas de sobrevivência, de oportunidades, nas vantagens econômicas e políticas. Relações estas que se perfazem nas disputas pelos usos da cidade; pela ocupação de espaços vazios e por negociações que operam — no campo da violência física direta ou nos meandros da institucionalidade — em concessões, proibições, alianças e antagonismos.

Pouco entenderemos da "cidade ilegal" que sempre existiu na cidade de São Paulo (e todas as outras grandes cidades brasileiras, é bom que se diga), que cresceu e continuou crescendo nos últimos anos, se não levarmos em conta esse intrincado e tenso jogo de atores que produzem essa mesma ilegalidade. Não se trata de uma fronteira para além do Estado, de suas leis e regulações públicas. Legal e ilegal, formal e informal, lícito e ilícito aí estão imbricados nas práticas, nas tramas sociais, nas disputas ou alianças entre atores diversos, tudo isso condensado e encenado nos agenciamentos que presidem essas disputas cotidianas (e por vezes ferozes) pelo/no espaço.<sup>168</sup> (TELLES, 2010, p.88-89).

A constituição da dualidade entre cidade formal e cidade informal, cidade visível x cidade invisível, serve à manutenção de uma lógica proprietária, reforçada

<sup>165</sup> LASCOUMES, P. **L'Illegalisme outil d'analyse, à propos de Surveiller et punir**. Sociétés et Représentations, n. 3, 1996.

<sup>166</sup> TELLES, Vera da Silva. Nas dobras do legal e do ilegal: Ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. In **DILEMAS**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Vol. 2 - no 5-6 - JUL/AGO/SET-OUT/NOV/DEZ 2010 - pp. 97-126.

<sup>167</sup> TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal**. Belo Horizonte: Argumentum Editora Ltda, 2010. p.88.

<sup>168</sup> Ibidem, p.88-89.

pelos processos neoliberais que articulam a regulação e desregulação dos processos espaciais como artifício de gestão de interesses do capital na disputa pela terra. Ademais, reforça os estigmas territoriais que edificam barreiras físicas e simbólicas para o acesso ao direito à cidade. O binarismo acerca da ilegalidade é, portanto, funcional para manutenção de um modelo de cidade no qual as regras do jogo e as assimetrias de poder são preservadas a partir da eliminação jurídica e simbólica do Outro. E nessa construção de invasores das cidades, entendidos como inimigos, a segregação urbanística encontra seu eco limítrofe no controle penal.

### 2.3. TERRITÓRIOS INIMIGOS: VIOLÊNCIA E CONTROLE PENAL NA PERIFERIA<sup>169</sup>

Nas últimas décadas, o recrudescimento do Estado Penal atrelado a uma política neoliberal significou a intensificação de “estratégias de segregação punitiva”<sup>170</sup> representadas pelo aumento contundente do encarceramento em massa, políticas de “tolerância zero”, criminalização da pobreza e outras manifestações focadas no extermínio e na contenção permanente das ditas “classes perigosas”.

A elaboração discursiva da “lei e ordem” aliada à propaganda da crescente violência urbana tem servido como argumento legitimador de práticas punitivas e de políticas de segurança pública cada vez mais segregadoras e excludentes. A construção do “medo” como fator inseparável da vida em sociedade nas cidades contemporâneas cumpre o papel político e ideológico de justificar as políticas criminais de extermínio, voltadas à suposta defesa social e ao controle dos riscos.<sup>171</sup>

<sup>169</sup> O registro literário de Aluísio de Azevedo dá conta de certa permanência no tratamento punitivo dispensado aos espaços de moradia pauperizados, embora evidentemente, as formas de atuação tenham se modificado ao longo dos períodos históricos e dos contextos econômicos e políticos: “A polícia era o grande terror daquela gente, porque, sempre que penetrava em qualquer estalagem, havia grande estropício; à capa de evitar e punir o jogo e a bebedeira, os urbanos invadiam os quartos, quebravam o que lá estava, punham tudo em polvorosa. Era uma questão de ódio velho.” AZEVEDO, Aluísio. **O Cortiço**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 211.

<sup>170</sup> ARGUELLO, Katie. **Do Estado Social ao Estado Penal**: invertendo o discurso da ordem. p.1. Disponível em <http://icpc.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Artigo-Katie.pdf>. Acesso em 21/01/2014.

<sup>171</sup> A construção social do medo, como pilar fundamental dos sistemas punitivos contemporâneos, perpassa pela atuação da grande mídia no reforço de estereótipos e da incitação ao caos e a insegurança coletiva. Nesse sentido, aponta Vera Malaguti Batista: “Esses processos sincrônicos estão todos impregnados do medo. De um medo que é insegurança globalizada, mas que se desdobra em um medo cotidiano muito concreto. Esses processos se transformam assim em

No espaço urbano, a dimensão territorial desse cenário reflete-se, de um lado, na multiplicação de enclaves fortificados nas cidades – representados, sobretudo, pelos condomínios fechados, shoppings centers e pela restrição à utilização do espaço público. E, de outro, na criminalização dos espaços de moradia pauperizados e informais, por meio da militarização desses territórios e da estigmatização de seus habitantes.

Dessa forma, a demonstração do processo de aplicação dos rótulos na construção do estigma do sujeito que pratica o comportamento desviante, adquire também dimensões coletivas e incidências territoriais determinadas. Os exemplos destas afirmações encontram-se recentemente na implantação de Unidades de Polícia Pacificadora – UPP; na chacina da juventude periférica e nas fronteiras geográficas e simbólicas que mantêm nossas cidades apartadas por meio do controle penal.

Nas últimas décadas do século XX, a reestruturação do capitalismo forjada nas transformações neoliberais é acompanhada por novas formas de controle social. Tais práticas, originadas nos Estados Unidos e espalhadas como modelo para boa parte do mundo ocidental, fundam-se na responsabilização individual dos agentes, na regulação axiológica do livre mercado e na incidência da punição, preferencialmente sobre os sujeitos localizados nas franjas do modelo econômico.

Embora as políticas de segurança apresentem configurações variáveis em função do contexto sociopolítico em que são implantadas, Loic Wacquant sugere a existência de determinados traços comuns que caracterizam a atuação do Estado Penal e dos sistemas punitivistas contemporâneos.

A primeira dessas características corresponde à definição da prática criminosa e da violência urbana como atos de “incivilidade”, “desordem urbana” e “perturbação da ordem pública”, originados a partir de comportamentos desviantes. Em tal leitura, o foco está no comportamento supostamente desviante do agente, que será alvo de práticas disciplinares e punitivas, ignorando-se quaisquer

---

discursos, em teorias criminológicas, baseadas num senso comum, mas que revigoram a ode ao extermínio e pedem por políticas criminais com derramamento de sangue.” BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro: Dois tempos de uma história.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.p. 107

circunstâncias causais e estruturais que estejam vinculadas à conduta reprovada.<sup>172</sup> Os reflexos desta atomização deliberada da criminalidade correspondem à “capacidade reencontrada ou renovada do Estado de submeter às populações e os territórios ditos problemáticos à norma comum”.<sup>173</sup>

Outro aspecto ressaltado pelo autor refere-se à proliferação legislativa e à multiplicação de dispositivos burocráticos que cumprem essa finalidade de ampliação do controle penal nas relações sociais. Esses mecanismos, difundidos nas mais diversas escalas e espaços da sociedade, compreendem desde a criação de comitês de cooperação local, entre vizinhos, para contenção da criminalidade nos bairros até a ampliação e especialização das instituições de detenção e de toda a indústria prisional.<sup>174</sup>

A esses dois pontos articula-se o discurso que propagandeia a insegurança, o medo, a ansiedade, o risco e a violência como dados permanentes da vida cotidiana em sociedade. O caráter alarmista, presente na espetacularização do crime e do pânico, vivenciados coletivamente, é reproduzido pela grande mídia e apropriado por partidos políticos e profissionais que vendem os mais variados serviços vocacionados à oferta de produtos que auxiliem na otimização da “segurança urbana”.<sup>175</sup>

Esse conjunto de atributos articula-se em uma grande empreitada identificada sob o mote da “guerra ao crime” e caracterizada, cada vez mais, pelo eficientismo gerencial que promete a maximização dos resultados punitivos articulados pelo Estado, com os menores investimentos possíveis.<sup>176</sup> Ocorre que, essa batalha é organizada em lógica binária e polarizada, sempre ressaltando a necessidade de salvaguardar o “cidadão de bem” em suas dimensões físicas, morais, simbólicas e, obviamente, patrimoniais.

---

<sup>172</sup> WACQUANT, Loic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos** [ a onda punitiva] Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 26

<sup>173</sup> Ibidem.

<sup>174</sup> Sobre a ampliação da indústria prisional e o encarceramento em massa, consultar: CHRISTIE, Nils. **Crime control as industry: towards Gulags, Western Style**. 3. ed. London e New York: Routledge, 2000.

<sup>175</sup> WACQUANT, op. cit. p. 26

<sup>176</sup> Ibidem, p. 27.

Para que isso seja possível, reforçam-se os estigmas em face da juventude pobre, situada nos bairros periféricos “habitados por trabalhadores, os desempregados, os sem teto, os mendigos, os toxicômanos, as prostitutas e os imigrantes (...)”.<sup>177</sup> A esses personagens, reitera-se o rótulo de desviantes da sociedade, devendo ser contidos e responsabilizados para que não mais possam contribuir para a reprodução da violência e do caos urbano.

A compreensão desse quadro, entretanto, somente é possível ao esgarçarmos certos princípios justificadores das razões pelas quais as políticas punitivas, com tais características, têm sido elaboradas e aplicadas nas últimas décadas.

Inicialmente, há que se olhar para o argumento segundo o qual haveria um excepcional aumento da criminalidade desde a segunda metade do século XX, justificando o enrijecimento do controle penal em um primeiro momento nos Estados Unidos e, posteriormente, na Europa. Em verdade, ao contrário do que se propagandeia, o recrudescimento das políticas punitivas agregadas ao ideário de “tolerância zero” não incidiu na diminuição da criminalidade e, sim, na maneira como a sociedade enxerga a resposta que se deva dar aos agentes de tais “comportamentos desviantes”.

Não foi tanto a criminalidade que mudou no momento atual, mas sim o olhar que a sociedade dirige para certas perturbações da via pública, isto é, em última instância, para as populações despossuídas e desonradas (pelo seu estatuto ou por sua origem) que são os seus supostos executores, para o local que elas ocupam na cidade e para os usos aos quais essas populações podem ser submetidas nos campos político e jornalístico.<sup>178</sup> (WACQUANT, 2003, p. 27).

Com o descenso do Estado Social, e a não realização de promessas do *Welfare State*, como o pleno emprego, esses sujeitos rotulados como desviantes acabam por tornar-se um incômodo maior justamente porque que personificam um desconforto coletivo e tornam-se o estandarte da iminência de declínio social. Segundo o autor, o novo desenho das políticas criminais exposto nos Estados Unidos nas últimas décadas integra uma transformação do Estado refletida da

---

<sup>177</sup> WACQUANT, Loic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos** [ a onda punitiva] Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 27.

<sup>178</sup> Ibidem, p. 29.



diminuição de sua incidência econômica e na reversão das implicações sociais (políticas públicas, direitos sociais coletivos) em práticas de controle penal.

A transformação do Estado, motivada pelo neoliberalismo, possui um tríplice vértice fundante referente à (i) “mercantilização dos bens públicos e escalada do trabalho precarizado”; (ii) “ao descumprimento dos esquemas de proteção social” e a um (iii) “reforço e extensão do poder punitivo reassentado nos bairros deserdados dos centros e das periferias das cidades”.<sup>179</sup> Tais espaços tornam-se *locus* privilegiado das políticas punitivas por representarem a manifestação espacial da retirada do Estado da economia e das políticas sociais.

E, dessa maneira, direitos sociais como educação, saúde, moradia são suplantados por políticas punitivas, e as promessas do Estado de bem-estar social são substituídas por um Estado “neo-darwinista”. Norteado pelo valor da competitividade e da responsabilização individual e, conseqüentemente, da despolitização da experiência coletiva.<sup>180</sup>

A lógica do controle social no neoliberalismo está na naturalização de um consenso social, que seleciona bens jurídicos e os torna objeto de tutela da lei penal. Com isso, tem-se que o próprio processo de elaboração normativa torna-se cada vez mais tecnicizado e pretensamente afastado de sua natureza política. Como pontua João Dornelles, “(...) Se a lei penal aparece “naturalmente” como legítima, as ações políticas decorrentes da aplicação dessa lei penal também aparecem como legais e legítimas, afastando qualquer discussão sobre sua natureza política”.<sup>181</sup>

<sup>179</sup> WACQUANT, Loic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos** [ a onda punitiva] Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 30-31.

<sup>180</sup> Ibidem.

<sup>181</sup> DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e Segurança** (entre pombos e falcões). Rio de Janeiro: Editora Lumen lures, 2003. p.31 Para João Ricardo W. Dornelles, o neoliberalismo caracteriza-se pela mercantilização das relações sociais em suas múltiplas faces, e pela passagem do Estado ao mercado na condição de regulador social. O autor apresenta certas características presentes neste programa neoliberal: “a) debilitação dos direitos econômicos”, sociais e culturais, principalmente os direitos coletivos da classe trabalhadora, a partir da ofensiva do capital e levando à flexibilização e precarização das relações e trabalho; b) aumento crescente do desemprego com a implantação de mecanismos de aumento a produtividade; c) marginalização e exclusão social crescente com características estruturais. (...) d) constituição de um modelo de “apartação social” afastando os indesejáveis do convívio social. Construção de “áreas reservadas”, através da “segregação para fora” dos excluídos. São construídos bairros fechados, com segurança privada, controles, barreiras etc. e) crise de representação expressa, principalmente, através da desarticulação dos atores sociais que tradicionalmente serviram de referencia para mobilização política (...); f) dissolução de identidades pessoais que estabeleciam vínculos ou laços sociais. (...); g) novas condições em que se

As consequências desse modelo para o ordenamento territorial e o desenvolvimento das cidades são imensas. O discurso do medo e a penalização da pobreza desdobram-se espacialmente, acirrando as desigualdades socioterritoriais e promovendo o silenciamento dos conflitos urbanos por meio do encarceramento em massa. A política é substituída pela polícia e os espaços da cidade são, gradativamente, privatizados, clivados e segregados. A resposta policial a tais conflitos, todavia, é seletiva e incide diferentemente em função dos atores mobilizados e do território que ocupam.

Nesse sentido, os conflitos urbanos apresentam-se como um dado essencial das cidades que revelam, de alguma forma, as relações de poder e de interesses que estão dispostos na sociedade. Ocorre que o controle penal incide sobre esses conflitos, de maneira distinta, considerando-se diferentes políticas e práticas de segurança pública a depender da fração territorial e dos sujeitos envolvidos.

Pesquisa realizada sobre a temática dos conflitos urbanos e da segurança pública na Cidade do Rio de Janeiro corrobora com tal constatação. Analisaram-se 291 eventos conflituosos, entre os anos de 1993 e 2003, cuja reivindicação central referia-se à questão da segurança pública. Nesse universo, 48% dos eventos de protesto repreendiam a ação da Polícia Militar carioca, seguidos de 44% de situações em que a demanda coletiva tinha por objeto a atuação do Governo do Estado do Rio de Janeiro.<sup>182</sup>

Interessante notar que dos 140 eventos de protesto dirigidos à Polícia Militar do Rio de Janeiro, apenas um referia-se ao território de todo o município, sendo que os demais se insurgiam em face de mortes decorrentes da ação policial em espaços pauperizados da cidade (Maré, Cidade de Deus, Tijuca, Vigário Geral, Senador Camará).<sup>183</sup>

Do total de eventos conflituosos do objeto segurança pública (291), nada menos que 211, cerca de 72%, têm a morte como motivação. Mortes em razão de atropelamentos, latrocínio, mas centralmente (197) mortes causadas pela ação da polícia, e concentradas nas áreas mais pobres da cidade

---

desenvolve a contratação dos trabalhadores (...). Ibidem, p.28.

<sup>182</sup> CÂMARA, Breno Pimentel. **Insegurança pública e conflitos urbanos na cidade do Rio de Janeiro**(1993-2003). Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. ANPUR: Belém, 2007. p.4-5

<sup>183</sup> Ibidem, p.6.

(Vigário Geral com 21 manifestações causadas por mortes, Maré com 10 por mortes e oito por sobreviventes baleados, Bancários com 16 por mortes, Bonsucesso com 13, Cidade de Deus com 7, e Acari com 6 eventos causados por mortes, indicam a concentração.<sup>184</sup> (CÂMARA, 2007, p.7).

Ainda, de acordo com os dados, é possível afirmar que a maioria das vítimas, cujo assassinato motivou a manifestação pública, corresponde a adolescentes e jovens entre 11 a 25 anos<sup>185</sup>. Embora a pesquisa mencionada não faça alusão à classificação racial desses sujeitos, é possível projetar um número superior de negros vitimados pela ação policial, considerando-se os dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Segundo o estudo, dedicado à aferição do racismo institucional no Brasil, 61,8% das vítimas de agressão identificadas com a cor negra não procuram a polícia, sendo que 60,7% não queriam envolver a polícia por medo ou represália.<sup>186</sup>

No que diz respeito ao grupo minoritário de manifestações realizadas no “asfalto”, a motivação para a ação coletiva concentra-se prioritariamente em função de situações de violência comum, sendo que apenas 5% dos casos referiam-se a ocorrências de violência policial.<sup>187</sup> O objeto das reivindicações no asfalto centrava-se em uma maior e mais qualificada atuação policial, “numa interpretação clara de que a solução para a problemática da violência viria de uma conscientização da população e de uma maior eficiência do aparato de segurança pública do Estado”.<sup>188</sup>

Diante desse cenário, duas conclusões podem ser apresentadas. No que tange à massiva atuação policial resultante em mortes, nos bairros precarizados (favelas, ocupações, vilas), é possível reconhecer uma divisão territorial das práticas punitivistas contemporâneas. Não apenas figuram duas percepções distintas acerca da violência e da segurança pública, identificadas nas diferentes reivindicações, elaboradas por grupos do “asfalto” e das favelas, como também se verifica a seletividade da ação policial em função dos grupos envolvidos e da qualidade dos espaços da cidade em que ocorrem.

<sup>184</sup> Ibidem, p.6.

<sup>185</sup> CÂMARA, Breno Pimentel. **Insegurança pública e conflitos urbanos na cidade do Rio de Janeiro**(1993-2003). Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. ANPUR: Belém, 2007. p.7.

<sup>186</sup> BRASIL, IPEA. Nota Técnica n.º10. (Nov/2013) “**Vidas Perdidas e Racismo no Brasil**”. Disponível em: < [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131119\\_notatecnicadiest10.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131119_notatecnicadiest10.pdf) > Acesso em 21/11/2013.

<sup>187</sup> CÂMARA, op. cit. p.13.

<sup>188</sup> Ibidem.

Ademais, no interior desses espaços geográficos atingidos pelo controle repressivo policial é possível vislumbrar um grupo de “atuação preferencial” caracterizado pela juventude negra e pobre. Todos esses mecanismos articulam-se de modo a configurar territórios geográficos e grupos, com características de classe e de raça, que se tornam alvos prioritários das ações repressivas de forças policiais.

A leitura das favelas como um território de violência, e de seus moradores, como agentes da criminalidade, quase sempre vinculada ao tráfico de drogas, é definida por Luis Antonio Machado da Silva como um pacote interpretativo que pauta o discurso público hegemônico e estrutura as políticas de segurança pública.

Esse argumento discursivo apreende e explica a “violência urbana” mediante a “metáfora da guerra” e os “mitos” que lhes são associados.<sup>189</sup> Esta justificação mítica, que dirige os olhos à representação da favela, funda-se em uma divisão da cidade que compreende a dualidade — “cidade legal *versus* cidade ilegal”, cisão esta que abrange não apenas o *apartheid* territorial, mas também a distinta efetivação de direitos, realização de políticas públicas e a rotulação dos sujeitos que ali residem.

As favelas e ocupações informais possuem, portanto, um vício de origem identificado com a ilegalidade, que opera, de um lado, sobre a suposta “invasão” dos espaços públicos e privados para moradia, sem a subsunção ao regime da propriedade privada individual, e sem o respectivo controle estatal realizado por meio da identificação dos sujeitos proprietários E, de outro, com a conformação de territórios rotulados em permanente associação à criminalidade generalizada e ao tráfico de drogas.<sup>190</sup>

Ainda segundo Machado, esse pacote interpretativo fundado nos mitos dos espaços

<sup>189</sup> SILVA, Luís Antônio Machado e LEITE, Márcia Pereira. **Violência, Crime e Polícia:** o que os favelados dizem quando falam desses temas? In *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 545-591, set./dez. 2007. p. 548.

<sup>190</sup> Não se pode ignorar que o discurso da “guerra às drogas” é contemporaneamente o elemento responsável por justificar a intensificação do controle penal, e sua face letal, que passa a ser aceita socialmente quando dirigida ao combate do tráfico e de seus agentes. Nesse sentido, afirma Vera Malaguti Batista: “(...) A violência policial é imediatamente legitimada se a vítima é um suposto traficante. O mercado de drogas ilícitas propiciou uma concentração de investimentos no sistema penal, uma concentração dos lucros decorrentes do tráfico e, principalmente, propiciou argumentos para uma política permanente de violação dos direitos humanos contra as classes sociais vulneráveis: sejam eles jovens negros e pobres das favelas do Rio de Janeiro, sejam camponeses colombianos, sejam imigrantes indesejáveis do Hemisfério Norte.” BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro:** Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.p. 104.

ilegais “acionam estereótipos longamente maturados que questionam a participação do conjunto dos favelados na moralidade hegemônica, assim como a postura ética dos moradores desses territórios”.<sup>191</sup> E, com tal rotulação, resgatam a noção de “classes perigosas”, identificadas em uma subcultura desviante, capazes de subverter as normas, procedimentos e padrões morais, economicamente e culturalmente dominantes.<sup>192</sup>

Tratam-se as favelas de um locus potencialmente perigoso, em que moradores e traficantes de drogas ao “negarem” a submissão às leis nacionais estariam por tecer uma rede social de cumplicidade recíproca, com o objetivo de proteção da ação policial.<sup>193</sup> Como afirma o autor, a conformação da imagem das favelas como subcultura não se apresenta como novidade. Todavia, em lugar das representações desses espaços como locais de “desorganização social” e “atraso cultural”, estão agora associadas permanentemente às imagens de criminalidade violenta, aprofundando e radicalizando “o dualismo que marca a imagem da cidade”.<sup>194</sup>

Em estudo realizado por Machado e Márcia Pereira Leite, abrangendo um grupo focal de 150 moradores de favelas cariocas, abordou-se a percepção da questão da violência: seja ela vinculada à ocorrência de crimes ordinários no interior destes territórios, seja motivada pela ação das forças policiais dentro das favelas. Diante dos resultados apresentados, embora os moradores tenham recorrentemente mencionado a dificuldade de convivência com a criminalidade e o tráfico de drogas, as ações policiais e o estigma de “ser favelado” estiveram presentes na maioria das falas dos participantes.

O fato de ser comunidade de baixa renda, ou melhor, favela. Entram de forma violenta, sempre entraram, entraram com violência sempre. Ouço os meninos que estão desempregados, que ficam perambulando pelos becos. Eles [policiais] dizem: “estão vadiando”. Dão uns tapas em todo mundo. [Os policiais] pegaram um cara atrás da minha casa e simplesmente invadiram a minha casa. Minha casa foi arrombada (...) porque pegaram alguém atrás (...) devem ter pensado que todas as casas ali eram suspeitas, ali na área. Eles não respeitam não!<sup>195</sup> (Fala de moradora participante reproduzida em SILVA, Luís Antônio Machado e LEITE, Márcia Pereira, 2007, p. 557-558).

<sup>191</sup> SILVA, Luís Antônio Machado e LEITE, Márcia Pereira. **Violência, Crime e Polícia:** o que os favelados dizem quando falam desses temas? In *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 545-591, set./dez. 2007. p. 549.

<sup>192</sup> *Ibidem*.

<sup>193</sup> *Ibidem*.

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 551.

<sup>195</sup> Fala de moradora participante reproduzida em SILVA, Luís Antônio Machado e LEITE, Márcia Pereira. **Violência, Crime e Polícia:** o que os favelados dizem quando falam desses temas? In *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 545-591, set./dez. 2007. p. 557-558.

O depoimento, acima reproduzido, sintetiza os argumentos que buscamos apresentar. Por um lado, a centralidade do “território-favela” como um espaço potencial de comportamentos desviantes que, por si só, legitima a ação policial com base no estigma incidente sobre os moradores. Independentemente da prática da conduta criminosa, a inserção dos sujeitos na favela como espaço de moradia compactuaria com o caráter de ilegalidade impregnado em todo o território. E, por conseguinte, legitimaria a ação repressiva do controle penal sem qualquer observância a direitos humanos ou outras prerrogativas em vigência nos espaços do “asfalto”.

Além disso, tem-se a intensificação desses rótulos quando aplicados à juventude periférica que, na situação narrada, é ilustrada pela repressão à circulação dos “meninos” pelo território sob a insígnia de “vadiagem”. Machado comenta a especificidade do estigma que recai sobre os jovens residentes nas periferias, ao apontar que para além de um imaginário de cumplicidade, por serem moradores destes territórios, estaria presente na interpretação hegemônica a “idealização do estilo de vida dos traficantes e adesão ativa” por parte desses grupos da população.<sup>196</sup>

Trata-se, como aponta Pedro Rodolfo Bodê de Moraes, de um processo de criminalização da pobreza realizado por meio da “estigmatização e satanização dos jovens – principalmente negros, pobres e moradores de regiões periféricas (...)”. Operado, articuladamente, ao quadro de “*militarização da polícia*” e a “*policialização da sociedade*”.<sup>197</sup> O Estado Penal, portanto, seleciona a juventude periférica como alvo preferencial de controle, ao substituir eventuais políticas públicas dirigidas a esse grupo da população pelo aumento das taxas de encarceramento e de mortes violentas que os têm vitimado.

Howard Becker, ao elaborar sobre a sociologia do desvio, refere-se à existência de certas regras impostas na sociedade, as quais, uma vez infringidas

<sup>196</sup> SILVA, Luís Antônio Machado e LEITE, Márcia Pereira. **Violência, Crime e Polícia:** o que os favelados dizem quando falam desses temas? In *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 545-591, set./dez. 2007. p. 549.

<sup>197</sup> MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **Juventude, Medo e Violência.** Ciclo de Conferências Direito e Psicanálise – Novos e invisíveis laços sociais. Publicado em: [http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos\\_eventos/governanca\\_2006/gover\\_2006\\_01\\_juventude\\_medo\\_pedro\\_bode.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_01_juventude_medo_pedro_bode.pdf). p. 2.

produzem sujeitos que passam a ser encarados como “um tipo especial, alguém de quem não se espera viver em acordo com as regras estipuladas pelo grupo. Esta pessoa é encarada como um *outsider*. ”<sup>198</sup> A definição dos sujeitos como tais depende de um processo de julgamento (cruzada moral) condicionado à articulação entre a criação de regras (realizada pelos empreendedores morais) e sua imposição, ou institucionalização, cuja reta final coincide com a aplicação da força policial.<sup>199</sup>

Na verificação do processo de criminalização da favela ou dos espaços periféricos, não apenas seus habitantes, mas o próprio território parece coincidir com a definição de *outsider*. Isso porque, como dito, referem-se a espaços rotulados por possuírem uma “ilegalidade de origem”, que são objetivados como peças fora do jogo das cidades pautadas pela competitividade neoliberal. Ao locus do mal, da imoralidade e da violência, responde-se com o encarceramento como “rito sagrado da solução de conflitos”.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> BECKER, Howard S. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Maria Luiza X. de Borges (tradução). Rio de Janeiro: Zahar, 2008. p.15.

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 160.

<sup>200</sup> BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro**: Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.p. 107.

### 3. CAPÍTULO 3: CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E JUSTIÇA TERRITORIAL

#### 3.1. INSURGÊNCIA URBANA: PRODUÇÃO DO DISSENSO E MANIFESTAÇÃO DE SUJEITOS COLETIVOS

O conflito como um dado permanente das relações sociais constitui objeto de preocupação da filosofia e da sociologia modernas, sob distintas abordagens coexistentes: que ora o enfatizam como disfunção social a ser superada, ora reforçam sua importância para o aperfeiçoamento ou ruptura do sistema social vigente.<sup>201</sup> O mínimo comum deste campo específico de análise, que se convencionou chamar sociologia do conflito, está na compreensão dos conflitos sociais como chave explicativa da constituição da sociedade e, conseqüentemente, instrumento hábil para o desvelamento das relações de poder e de dominação nela vigentes.

Conforme esclarece Collins, sob tal perspectiva teórica "a ordem social é constituída por grupos e indivíduos que tentam impor seus próprios interesses sobre os outros, sendo que podem ou não irromper conflitos abertos nessa luta para obter vantagens" <sup>202</sup>. Com isso, tem-se que embora a expressão "conflitos" remonte a eventos limítrofes, performatizados em ações extraordinárias — como guerras, revoluções, enfrentamentos articulados por movimentos sociais organizados — o viés de estudo deste campo compreende também estruturas ordinárias dos grupos

---

<sup>201</sup> Em verdade, conforme esclarece Collins, a preocupação com o conflito social está presente há muitos séculos, sendo melhor observado em sociedades que dispensaram um olhar mais cuidadoso para as relações políticas que se sucediam em cada momento histórico. Segundo o autor: "(...) Encontramos exemplo disso na Itália da Renascença, com Nicolau Maquiavel, que esteve em exílio em virtude de um golpe de estado em Florença; ou ainda 2000 anos antes com Tucídides, também no exílio, que escreveu sobre os conflitos que aconteceram em sua terra natal, Atenas. Mais remotamente, temos conhecimento da visão do conflito do maquinador estadista hindu, Kautilya, e do antigo filósofo chinês, Mo Ti. O ponto de vista do conflito também emergiu em todos os lugares em que foi além das crônicas sobre os gloriosos feitos dos reis e se tentou analisar o que aconteceu em dado momento histórico e por quê. Em larga medida, a história é o arquivo do conflito, da guerra, das ascensões políticas, das manobras, das facções e das mudanças. (...)". COLLINS, Randall. **Quatro tradições sociológicas**. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. p. 49-50.

<sup>202</sup> COLLINS, Randall. **Quatro tradições sociológicas**. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009, p.49.



de interesse em seus antagonismos de dominação e sujeição.<sup>203</sup>

Como dito, a abordagem do conflito como expressão máxima da sociedade capitalista apresentou-se como objeto de investigação que perpassou o trabalho de muitos pensadores da modernidade. Os alicerces do que veio a se desenvolver como sociologia do conflito são creditados às elaborações desenvolvidas, em perspectivas evidentemente distintas, por Karl Marx<sup>204</sup>, Max Weber<sup>205</sup> e constitui-se como objeto destacado na produção de Georg Simmel.<sup>206</sup>

<sup>203</sup> COLLINS, Randall. **Quatro tradições sociológicas**. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.p.49.

<sup>204</sup> Em Marx, e nas elaborações subsequentes levadas a cabo pelos estudiosos marxistas, o conflito coloca-se como elemento central que se desdobra na própria força motriz do desenrolar da história por meio da luta de classes. E as classes sociais, nesse contexto, são entendidas como relações sociais determinadas pelo modo como os homens, na produção de suas condições materiais de existência, se dividem no trabalho, instauram formas determinadas da propriedade, reproduzem e legitimam aquela divisão e aquelas formas por meio das instituições sociais e políticas. Representam para si mesmos o significado dessas instituições por meio de sistemas determinados de ideias que exprimem e escondem o significado real de suas relações. As classes sociais são o *fazer-se classe* dos indivíduos em suas atividades econômicas, políticas e culturais. No pensamento marxiano a luta de classes é o “motor”, ou força motriz, da história, ocorrendo dialeticamente entre homens reais em condições históricas e sociais reais. A luta de classes não é apenas o confronto armado das classes, mas está presente em todos os procedimentos institucionais, políticos, policiais, legais e ilegais. Compreende desde o modo de organizar a cadeia produtiva, permeia a forma de apropriação dos resultados da produção e abrange, inclusive, as normas de Direito e o funcionamento do Estado.

<sup>205</sup> Sobre a abordagem weberiana acerca dos conflitos, comenta Collins: “Na verdade, o conflito não é apenas mais um dentre outros fatores, mas é uma expressão desse caráter multidimensional das coisas, da pluralidade dos diferentes grupos, interesses e perspectivas que compõe o mundo. Afinal, o mundo *não* é um todo coeso como uma grande unidade social ou metafísica. Embora exista consenso e unidade no interior de alguns componentes da sociedade, o todo é uma mistura de partes em conflito (...). Weber não apenas percebeu a existência de múltiplas esferas, mas também notou que há sempre uma luta pela dominação que é travada no interior de cada uma dessas esferas (...)”. COLLINS, op. cit. p.81.

<sup>206</sup> “O significado sociológico do conflito (Kampf), em princípio, nunca foi contestado. Conflito é admitido por causar ou modificar grupos de interesse, unificações, organizações. Por outro lado, pode parecer paradoxal na visão comum se alguém pergunta se independentemente de quaisquer fenômenos que resultam de condenar ou que a acompanham, o conflito é uma forma de socialização. À primeira vista, isso soa como uma pergunta retórica. Se todas as interações entre os homens é uma socialização, o conflito, - afinal uma das interações mais vivas, que, além disso, não pode ser exercida por um indivíduo sozinho, - deve certamente ser considerado como socialização. E, de fato, os fatores de dissociação - ódio, inveja, necessidade, desejo, - são as causas da condenação, que irrompe por causa deles. Conflito é, portanto, destinado a resolver dualismos divergentes, é uma maneira de conseguir algum tipo de unidade, mesmo que seja através da aniquilação de uma das partes em litígio. Isto é aproximadamente paralelo ao fato de que ele é o sintoma mais violento de uma doença que representa o esforço do organismo para se libertar de distúrbios e danos causados por eles.” (grifo nosso). SIMMEL, Georg. O conflito como socialização. (Tradução de Mauro Guilherme Pinheiro Koury). RBSE – **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 10, n. 30, pp. 568-573. ISSN 1676- 8965. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/rbse/Index.html>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016.

Os conflitos urbanos são, enfim, um dado constituinte e constituído a partir das dinâmicas que operam nas cidades contemporâneas. Por sua multiplicidade de expressões, objetos de reivindicação, arranjos de organização dos sujeitos envolvidos e repertórios de ação coletiva, sua caracterização também é plural. Assumimos neste trabalho a definição de conflito urbano como “todo e qualquer confronto e litígio relativo à infraestrutura, serviços ou condições de vida urbanas, que envolva pelo menos dois atores coletivos e/ou institucionais (inclusive o Estado) e se manifeste no espaço público (vias públicas, meios de comunicação de massa, justiça, representações frente a órgãos públicos etc.)”.<sup>207</sup> Ou seja, como um fenômeno que corresponde a toda forma de conflitividade protagonizada por sujeitos coletivos no espaço social em cujo pleito central situe-se o direito à cidade, em suas múltiplas dimensões.

Essa conceituação nos parece vantajosa por duas razões. Primeiramente porque situa o objeto dos conflitos urbanos não apenas no que diz respeito à disputa pelos bens coletivos de consumo da cidade — como infraestrutura e serviços — mas também abrange tensões sobre a cidade que possam versar sobre outra ordem de questionamentos como, por exemplo, a participação política. Em segundo lugar, porque ao incluir no bojo dos conflitos urbanos o enfrentamento acerca das “condições de vida” dos sujeitos, permite a aproximação entre a dinâmica dos conflitos e o processo de construção do conteúdo que dá sentido à noção de direito à cidade.

Em verdade, conflitos urbanos e direito à cidade apresentam-se como duas faces de um mesmo processo político-urbanístico. É possível pensar, inclusive, no conflito urbano como a dimensão do enfrentamento e da negação de uma certa ordem da vida urbana, em sua totalidade ou em determinado fragmento. E, conseqüentemente, projetar que dessa insurgência coletiva, em seu processo e resultado, estaria por emergir a possibilidade de elaboração de um direito a um outro patamar de relações urbanas, que, como cunhou Henri Lefebvre, se perfaz em um direito à cidade.

---

<sup>207</sup> Definição elaborada pelo Observatório Permanente de Conflitos Urbanos, vinculado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br>> Acesso em: 12 de março de 2016.

Para o autor, o direito à cidade é, antes de mais nada, um imperativo diante da crise urbana e da exigência de recuperação da cidade como obra humana.<sup>208</sup> Direito esse que pressupõe uma renovação da vida urbana, em um movimento que vise ao resgate da cidade "como lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens (...)".<sup>209</sup> E que por ser, em si, um direito construído dialeticamente a partir da contestação, só pode ser levado a cabo por aqueles que mais sofrem com os efeitos segregacionistas desta cidade moderna — os "excluídos da cidade", àquele que estão "às portas do urbano"<sup>210</sup>, ou na leitura lefebvriana, a classe operária marginalizada.

Ao comentar a construção do direito à cidade levada a cabo por Lefebvre, David Harvey retoma seu contexto de elaboração que encontrou na conjuntura francesa de Maio de 1968, seu pano de fundo.<sup>211</sup> A inquietação de Lefebvre não surgiu, portanto, da motivação exclusivamente intelectual ou acadêmica, mas a partir de uma demanda das ruas que o impulsionou ao afazer teórico-crítico sobre o sentido do viver no espaço da cidade. E, segundo Harvey, não por outra razão, na última década o conceito de "direito à cidade" tem servido como mote aglutinador das pautas de diferentes movimentos reivindicatórios da luta urbana.<sup>212</sup>

Assim, movimentos sociais dos sem teto, movimentos de luta pela moradia, movimentos de resistência aos processos de despejo e gentrificação, movimentos de população em situação de rua e catadores, coletivos de busca pelo reconhecimento identitário nas cidades, passam a se organizar em torno da categoria de direito à cidade. E, como destacou Harvey, o fazem, não somente por

---

<sup>208</sup> Para compreensão da menção à cidade como obra humana, é útil o resgate da explicação elaborada pelo autor: "Desta forma, a cidade é obra a ser associada mais como obra de arte do que com o simples produto material. Se há uma produção da cidade, e das relações sociais na cidade, é uma produção e reprodução de seres humanos por seres humanos, mais do que uma produção de objetos. A cidade tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas. (...)". LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 52

<sup>209</sup> LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001. p. 118.

<sup>210</sup> Ibidem, p. 102.

<sup>211</sup> HARVEY, David. **Le capitalisme contre le droit à la ville: Néolibéralisme, urbanisation, résistances**. Traduit de l'anglais par Cyril Le Roy, Nicolas Vieillescazes, Clémence Garrot et Joséphine Gross. Paris: Éditions Amsterdam, 2011. p. 36-37.

<sup>212</sup> Ibidem, p.38-39.

uma aderência intelectual a produção lefebvriana, mas também pela percepção de que tal noção foi constituída, e permanece sendo, a partir das experiências das ruas e dos espaços urbanos negados.<sup>213</sup>

Desse modo, a noção de direito à cidade compreende um campo incerto e permanente de disputas que não pode ser percebido sem a politização do enfrentamento e do conflito que a conformam. Não pode ser apreendido, portanto, sem também uma profunda espacialização de seu conteúdo que permite, em consequência, a politização de outro devir urbano. Afinal, a radicalidade do direito à cidade está em dimensioná-lo "não apenas como o direito de acessar o que já existe", mas a busca em "refazermos a nós mesmos por meio de uma criação qualitativamente distinta da sociabilidade urbana".<sup>214</sup> E esse processo criativo não se perfaz a partir do consenso e da identidade de interesses, mas, ao contrário, das situações de tensão e antagonismo. E, justamente por isso, a reivindicação do direito à cidade não pode se restringir a um romantismo nostálgico, que clama bucolicamente pela a volta das cidades onde harmoniosamente todos partilhavam de iguais status, direitos e condições. Até porque essas cidades sequer existiram na experiência histórica. Ao contrário, a história das cidades se fez sempre na trajetória das guerras, do confronto, do embate, sendo a síntese de cada episódio conformada pela produção de capítulos construtivos e destrutivos, como elementos intrínsecos a toda transformação social.<sup>215</sup> Como afirmou Simmel, assumir o conflito como um dado de sociação "significa muito mais do que o trivial *vis pacem si para bellum* (...). É próprio do conflito resolver a tensão entre contrastes".<sup>216</sup>

As condições de possibilidade para o exercício do direito à cidade são fortemente vinculadas à forma como os antagonismos na reprodução do espaço urbano serão analisados e problematizados. Carlos Vainer argumenta que existem ao menos duas concepções acerca do lugar do conflito na vida social. A primeira delas, denominada "visão normativa", compreende o conflito como uma disfunção social, ou seja, como desequilíbrio sistêmico na organização da sociedade. Nesta perspectiva, em um sistema

<sup>213</sup> HARVEY, David. **Le capitalisme contre le droit à la ville: Néolibéralisme, urbanisation, résistances.** Traduit de l'anglais par Cyril Le Roy, Nicolas Vieillescazes, Clémence Garrot et Joséphine Gross. Paris: Éditions Amsterdam, 2011. p.39

<sup>214</sup> Idem, 2003, p. 939-41.

<sup>215</sup> Idem, 2003, p. 939-41.

<sup>216</sup> SIMMEL, Georg. O conflito como sociação. (Tradução de Mauro Guilherme Pinheiro Koury). RBSE – **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 10, n. 30, pp. 568-573. ISSN 1676- 8965. <http://www.cchla.ufpb.br/rbse/Index.html>

social adequadamente regulado os conflitos não existiriam ou ocupariam dimensão secundária e de diminuta relevância em relação às questões fundamentais e estruturantes do sistema.<sup>217</sup>

A outra concepção diz respeito à noção de que a capacidade de geração e reprodução de conflitos é diretamente proporcional aos traços de pujança e dinamicidade de determinada sociedade. Isso significa que, antes de representar qualquer distorção indesejável na estabilidade social “os conflitos constituem dinâmicas, processos e sujeitos sociais que viabilizam e operam o permanente aperfeiçoamento do sistema ou, mesmo, em algumas visões, sua superação – através de reformas ou revoluções”.<sup>218</sup>

Diante disso, os conflitos que versam sobre os antagonismos pertinentes à (re) produção das cidades cumprem o papel de confrontar o consenso na formação do pacto entre cidadãos, denunciando os diferentes conjuntos de interesses e a desigualdade na fruição dos benefícios no espaço urbano. A rejeição da legitimidade e pertinências dessas ações coletivas de enfrentamento nas cidades ampara-se, segundo Vainer, em certas correntes intelectuais e políticas que podem ser sintetizadas em três grandes campos: i) “utopia da sociedade/cidade harmônica”; ii) “utopia da sociedade/cidade silenciada”; e iii) “utopia da sociedade/cidade negocial”.

A “utopia da sociedade/cidade harmônica” traduz-se na projeção utópica caracterizada pelo igualitarismo social e pela ausência de conflituosidade. Em tal argumentação, a obtenção do igualitarismo ou homogeneização dos indivíduos na cidade encerraria qualquer dimensão conflituosa em torno do espaço urbano.<sup>219</sup> Na “utopia da sociedade/cidade silenciada”, por sua vez, os conflitos são extintos por meio da violência do poder. Trata-se da busca pela aniquilação do dissenso como elemento central de articulação do poder, vigendo tanto em ordenamentos sociais abertamente ditatoriais quanto em sistemas classificáveis, aprioristicamente, como democráticos.<sup>220</sup>

Por fim, a “utopia da sociedade/cidade consensual” fundamenta-se na leitura negocial da cidade para a qual os indivíduos seriam pretensamente iguais e aptos a

---

<sup>217</sup> VAINER, Carlos “**Visão do Movimento Social, da Universidade e do Governo Federal sobre a Prevenção e Mediação dos Conflitos Urbanos.**” In. Palestra proferida no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Ministério das Cidades: 2007. p.1.

<sup>218</sup> Ibidem, p.2.

<sup>219</sup> Ibidem, p.4.

<sup>220</sup> Ibidem, p.4.

transigir livremente sobre seus interesses. Sob essa concepção, alinhada à noção de contratualização dos antagonismos na cidade, os conflitos seriam evitados pela negociação prévia e a conciliação entre os direitos e interesses dos sujeitos em confronto.<sup>221</sup>

É certo que essas perspectivas acerca do tratamento dos conflitos sociais, e especialmente dos conflitos urbanos, são muitas vezes mobilizadas de maneira simultânea e complementar em um mesmo contexto espacial. Assim, lança-se mão de estratégias que buscam negar a existência de conflitos e ressaltar a coesão social como condição necessária de desenvolvimento; ao tempo que as forças repressivas são mobilizadas para dar conta de focos de tensão e, concomitantemente, legitima-se a mediação extrajudicial de conflitos operada por agentes privados.

A compreensão dessas perspectivas é importante para o argumento que pretendemos desenvolver. Como afirma Laura Nader, é possível identificar a existência de uma economia política dos modelos jurídicos para solução de disputas. Mais do que variações fortuitas, desencadeadas por um debate exclusivamente técnico, "as ideologias de solução de disputas são um mecanismo usado há muito tempo para se realizar a transmissão de ideias hegemônicas".<sup>222</sup> E por tal razão, como aponta Nader, os processos de conflitos representam mais do que a síntese produzida a partir de elementos sociais pré-constituídos nos antagonismos de interesse. Os conflitos, por si próprios, correspondem a processos de construção cultural que, ao oferecerem uma resposta para a polarização em questão, influenciam fortemente na leitura das relações de direito e cidadania em que estão imersos".<sup>223</sup>

O silenciamento dos conflitos por meio da violência do poder, por exemplo, é identificado como técnica de solução associada, em muitas situações, a localidades de frágil tradição democrática e recorrente desrespeito aos direitos civis, como é o

---

<sup>221</sup> VAINER, Carlos "Visão do Movimento Social, da Universidade e do Governo Federal sobre a Prevenção e Mediação dos Conflitos Urbanos." In. Palestra proferida no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Ministério das Cidades: 2007, p.5.

<sup>222</sup> NADER, Laura. 1994. **Harmonia Coerciva**: A Economia Política dos Modelos Jurídicos. Revista Brasileira de Ciências Sociais. N. 26: 18-29. p.28.

<sup>223</sup> Ibidem.

caso de vários países latino-americanos.<sup>224</sup> A implantação no ano de 2009 das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), em favelas do Rio de Janeiro, talvez seja o exemplo brasileiro mais emblemático no sentido de desvelar a lógica de militarização dos conflitos sociais e policialização das políticas públicas e suas consequências para a dinâmica de seletividade territorial, como desenvolvemos no capítulo anterior.

Detemo-nos agora, entretanto, na melhor compreensão de uma outra fórmula que tem cada vez mais galgado espaço no repertório dos Estados-nação, como estratégia para o tratamento dos conflitos humanos, e conseqüentemente, dos conflitos nas cidades — denominada por "resolução negociada de conflitos". O ideário da pacificação por meio do "modelo legal da harmonia" tem suas raízes na experiência estadunidense iniciada nos idos de 1970, em reação às movimentações de reivindicação por direitos civis que abalaram a década anterior.

A partir da consolidação da chamada *Alternative Dispute Resolution* (ADR)<sup>225</sup>, o modelo de enfrentamento conflitivo foi substituído pelo discurso de harmonia e o equilíbrio de interesses. Na retórica que propagandeava a ADR, modelos extrajudiciais de composição de conflitos — como a mediação, a conciliação e a arbitragem — se sobrepunham à "desgastada" via contenciosa. Enquanto a judicialização era relacionada a consequências como "confronto, insensibilidade, destruição da confiança e da cooperação"<sup>226</sup>, a estratégia da negociação alternativa dos antagonismos correspondia à "cura sensível dos conflitos humanos", capaz de produzir apenas vencedores.<sup>227</sup>

A estratégia de resolução negociada dos conflitos opera sob a lógica contratual-negocial. Pressupõe, em consequência, que os termos da negociação

---

<sup>224</sup> "A experiência da violência é uma experiência da violação de direitos individuais ou civis e, portanto, afeta a qualidade da cidadania brasileira (...). A violência e o desrespeito aos direitos civis constituem uma das principais dimensões da democracia disjuntiva no Brasil. Ao denominá-la disjuntiva, James Holston e eu (1998) chamamos atenção para seus processos contraditórios de simultânea expansão e desrespeito aos direitos da cidadania, processos que de fato marcam muitas democracias no mundo atual (Holston, manuscrito). A cidadania brasileira é disjuntiva porque, embora o Brasil seja uma democracia política e embora os direitos sociais sejam razoavelmente legitimados, os aspectos civis da cidadania são continuamente violados." CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34, Edusp, 2000. p. 343.

<sup>225</sup> NADER, Laura. 1994. "Harmonia Coerciva: A Economia Política dos Modelos Jurídicos". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. N. 26: 18-29. p.21.

<sup>226</sup> Ibidem, p.21.

<sup>227</sup> Ibidem, p.21.

derivem do livre exercício da autonomia dos sujeitos que protagonizam a situação em questão, sem que se problematizem as relações de assimetria de poder e a desigualdade na correlação de forças entre os polos de interesses envolvidos. O olhar negocial dispensado aos conflitos transforma os sujeitos insurgentes em "pacientes que necessitam de tratamento — um projeto de pacificação".<sup>228</sup> E nesse projeto de pacificação, direitos e políticas públicas são deslocados da esfera pública e do embate político, para ocuparem o lugar da barganha econômica e da busca pela eficiência.

Na América Latina, a "desqualificação das antigas arenas de 'tratamento' dos conflitos, especialmente na esfera jurídica".<sup>229</sup>, ocorreu a partir da década de 1990. Segundo Henri Acselrad, bom exemplo desse movimento pode ser identificado no "Documento Técnico Número 319", elaborado pelo Banco Mundial, dedicado à estruturação de reformas tidas como necessárias ao Poder Judiciário na região, para que este pudesse se adequar "aos imperativos do crescimento econômico centrado nas práticas de livre-mercado." Dentre as ações citadas do documento, inclui-se a implementação dos "Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos - MARCS", com atuação extrajudicial e finalidade de substituir a judicialização por saídas "amigáveis" mais imediatas.<sup>230</sup>

No mesmo período de edição dessa recomendação pelo Banco Mundial, ao menos quinze países da América Latina aprovaram legislações de regulação das soluções alternativas de conflito, especialmente calcadas no instrumento da arbitragem.<sup>231</sup> No contexto nacional, dois instrumentos foram introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro com esta finalidade: a Arbitragem, por meio da Lei nº 9307, de 23 de setembro de 1996, e, mais tarde, as Comissões de Conciliação Prévia em matéria trabalhista, pela Lei nº 9958 de 12 de janeiro de 2000.<sup>232</sup> Em

<sup>228</sup> NADER, Laura. 1994. "Harmonia Coerciva: A Economia Política dos Modelos Jurídicos". **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. N. 26: 18-29. p.21.

<sup>229</sup> ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo. Inserção econômica internacional e "resolução negociada" de conflitos ambientais na América Latina. p.41. In: ZHOURI, A. LASCHEFSKI, K. (org.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 35-62.

<sup>230</sup> Ibidem.

<sup>231</sup> Os autores apresentam quadro-síntese com os países que introduziram legislação sobre mediação na América Latina durante este período, quais sejam: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela. Ibidem, p. 35-62.

<sup>232</sup> ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo. Inserção econômica internacional e "resolução



comum, ambos fundam-se na extrajudicialidade sob a promessa da eficiência econômica e agilidade na obtenção de resultados.

Aliás, independentemente do instrumento utilizado para resolução alternativa dos conflitos, os discursos que justificam sua aplicação são elucidativos para compreensão desta racionalidade de "harmonia coerciva"<sup>233</sup>, que buscamos explicitar. Com a atenção dirigida à aplicação desses mecanismos nas situações de conflitos ambientais, mas que se aplicam largamente aos casos de conflitos fundiários urbanos, Henri Acselrad organiza tais argumentos em dois grandes grupos.

No primeiro grupo, referente aos casos em que não há menção explícita ao retorno econômico como variável da negociação, o autor identifica certas razões mobilizadas recorrentemente para subsidiar a escolha da solução negociada como preferível em relação às demais. Os argumentos contra-atacam, substancialmente, as instituições democráticas (e especialmente o Judiciário) em seu potencial de tratar adequadamente das situações conflitivas, em um amplo leque de perspectivas. Perpassam desde elementos subjetivos como a ausência de "competência psíquica ou cognitiva" para construção do consenso até raciocínios pautados no eficientismo econômico, que propagandeiam um melhor resultado com custos mais baixos em um menor lapso de tempo. Há ainda os argumentos fundados na supervalorização técnica e da participação comunitária, como variáveis que poderiam ser melhor exploradas na transação extrajudicial quando comparada à prática contenciosa judicializada.<sup>234</sup>

O segundo grupo de justificativas desdobra-se em argumentações elaboradas com ênfase na compensação econômica, tendo como eixo principal a resolução dos conflitos, destacando a facilidade de sua obtenção pelas vias alternativas e extrajudiciais. A essência dessa narrativa está na constatação de que os conflitos podem sempre se resolver a partir do estabelecimento de um "preço" para que os interesses em antagonismo sejam acomodados. Não há espaço, por essa lógica,

---

negociada" de conflitos ambientais na América Latina. p.7. In: ZHOURI, A. LASCHEFSKI, K. (org.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 35-43.

<sup>233</sup> NADER, Laura. 1994. "**Harmonia Coerciva**: A Economia Política dos Modelos Jurídicos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. N. 26: 18-29.

<sup>234</sup> ACSELRAD, Henri; op. cit. p. 35-62.

para enfrentamentos que coloquem em xeque relações sociais, tampouco que polarizem situações que não possam ser resolvidas no âmbito patrimonial.

No exemplo dos conflitos ambientais, a implantação de grandes empreendimentos e os impactos daí decorrentes — para o meio ambiente e para a coletividade atingida — são reduzidos à contraprestação econômica por parte dos empreendedores, viabilizando a execução planejada sem maiores transtornos causados por eventuais resistências dos sujeitos locais.<sup>235</sup> O mesmo ocorre em situações de conflitos fundiários urbanos, como veremos mais detalhadamente adiante. Na regência da racionalidade negocial, os despejos realizam-se sem a incidência direta do Estado ou do Poder Judiciário, por meio da intermediação de "mediadores privados", que negociam a retirada das pessoas de determinado espaço urbano em troca de compensações econômicas. Compensações essas que, não raro, são desproporcionais a situação jurídica dos sujeitos ocupantes — seja pelo tempo de permanência, seja pela qualidade da posse — com a presença de elementos que justificariam, inclusive, a aquisição da propriedade pela via da usucapião ou de outros instrumentos jurídico-urbanísticos voltados a esta finalidade.<sup>236</sup>

Em todos os casos, a lógica dualista de perdedores e vencedores — relacionada à atuação jurisdicional — é substituída pela racionalidade do vencer ou vencer, alinhada aos parâmetros de competitividade e eficientismo que orientam as novas relações capitalistas nas cidades. E o conflito, como manifestação nua da

---

<sup>235</sup> ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo. Inserção econômica internacional e "resolução negociada" de conflitos ambientais na América Latina. p.7. In: ZHOURI, A. LASCHEFSKI, K. (org.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p 35-62.

<sup>236</sup> Um exemplo da atuação de mediação privada nos conflitos fundiários urbanos corresponde ao trabalho desenvolvido pela empresa "Terra Nova" conforme descrição de sua missão institucional. A Terra Nova é uma empresa social que trabalha com a mediação de conflitos humanos para a Regularização Fundiária Sustentável de áreas urbanas particulares ocupadas irregularmente. Pertencente ao setor dois e meio da economia, é a única empresa brasileira especializada neste tipo de atividade. Desde 2001, vem realizando trabalhos de regularização com a missão de dar acesso ao título de propriedade e melhorar a qualidade de vida de comunidades que vivem em assentamentos precários no Brasil e indenizar proprietários de terras em litígio. Hoje, presente em três estados brasileiros, a organização regulariza mais de 2,5 milhões de m<sup>2</sup> de áreas urbanas particulares, contribuindo para o desenvolvimento de diversas comunidades. Por meio da mediação dos interesses entre proprietários e ocupantes, e respeitando as diretrizes urbanísticas e ambientais ditadas pela legislação vigente e pelos órgãos competentes, a Terra Nova elaborou um modelo de intervenção que busca resolver conflitos de terra de forma pacífica, permitindo que as famílias envolvidas obtenham, por si mesmas, acesso ao título de propriedade dos lotes onde vivem, garantindo assim que a propriedade cumpra sua função social." Disponível em: <<http://grupoterranova.com.br/terranova/>> Acesso em: 12 de abril de 2016.

política como espaço do dissenso, ao contratualizar-se, esvazia-se em seu potencial transformador e conformador de direitos.

Afinal, em uma sociedade marcada pela desigualdade e pela segregação socioespacial, a satisfação de necessidades e direitos fundamentais de determinados sujeitos coletivos – a exemplo da moradia digna – demanda, muitas vezes, a restrição de interesses individuais ou de grupos particulares, como a especulação imobiliária à revelia do capital rentista financeiro. E é nessa contradição, fundada em inexorável dissenso, impassível de conciliação, que os conflitos urbanos se apresentam como a resposta possível.

Cumprem, por um lado, a função de anunciar e desestabilizar situações de injusta desigualdade no espaço urbano, descortinando as situações de ausência de direitos encoberta pelas projeções utópicas que descrevemos acima. De outro lado, é apenas por meio dos conflitos que os grupos que vivenciam condições comuns de adversidade se constituem como sujeitos coletivos e passam a atuar politicamente no espaço público, mobilizando-se para demanda de direitos e alteração do *status quo*.<sup>237</sup>

### 3.2. CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO BRASIL: ESTADO, REGULAÇÃO JURÍDICA E MERCADO IMOBILIÁRIO

Condição essencial para reprodução da vida humana e meio de produção dos mais preciosos, não é de hoje que a terra ocupa posição central como objeto de disputas e recurso político desejado na sociedade. Como discutimos nos capítulos anteriores, a concentração fundiária e a informalidade urbana mostraram-se sempre bastante funcionais para "manutenção do baixo custo da reprodução da força de

---

<sup>237</sup> Conforme afirma Ilse Scherer-Warren, os sem-teto, assim com os sem-terra, caracterizam-se por “uma espécie de vivência da diáspora dentro do Estado-nação. A contraface destas experiências, entretanto, está em sua constituição como sujeitos políticos demandadores de direitos. Assim defende a autora: “Será com suas participações nas lutas pela terra e pela moradia, que essas populações se transformam em sujeitos que lutam por direitos e em atores politicamente ativos nas redes em movimento. É nessa condição que realizam a passagem atópica dos aglomerados de exclusão para o sonho utópico dos novos territórios-zona (assentamentos e lugares fixos de moradia) e com o sentimento de pertencimento e reconhecimento como cidadão e sujeito coletivo nos territórios rede (...) SCHERER-WARREN, Ilse. Lutas sociais: participação e conflito na produção do espaço. In: Ambiens Sociedade Cooperativa (org.) **Estado e lutas sociais: intervenções e disputas no território**. Curitiba, Kairós, 2010.

trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo (...) que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica. ”<sup>238</sup>

Atuando como um "exército de reserva", a existência de um grande conjunto populacional pauperizado e sem acesso aos meios de produção urbanos (especialmente a terra) garantia a oferta permanente de mão de obra sem que para tanto fosse preciso ampliar os custos com melhores condições salariais. E, em contrapartida, a provisão de bens necessários para a sobrevivência pela via informal, a exemplo da moradia autoconstruída, possibilitava um reforço à exploração da força de trabalho pela via da espoliação urbana.<sup>239</sup> A despossessão fundiária era, portanto, uma "máquina de produção de proletários"<sup>240</sup>, na expressão de Raquel Rolnik.

Na era das cidades financeirizadas a posição estratégica da propriedade da terra não é afastada ou minorada. Ao contrário, como sugere Rolnik, vivemos um novo momento das relações entre o capital e o espaço, no qual a propriedade da terra assume centralidade, não apenas como meio de produção, mas principalmente como reserva de valor para obtenção de renda futura.<sup>241</sup> E, conseqüentemente, "escassez e despossessão não aparecem mais como uma máquina de produção de proletários, mas como uma espécie de efeito colateral de uma nova geografia,

<sup>238</sup> MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias — Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 147-48.

<sup>239</sup> O conceito de espoliação urbana, apresentado por Lúcio Kowarick, possui - até hoje - ampla operacionalidade na explicação dos fenômenos de segregação socioespacial e desigualdade de direitos nas cidades. Segundo o autor: "Colocado no âmbito das lutas sociais, o processo de espoliação urbana, entendido como uma forma de extorquir as camadas populares do acesso a serviços de consumo coletivo assume seu pleno sentido: extorsão significa impedir ou tirar de alguém algo a que, por alguma razão de caráter social, tem direito. Assim como a cidadania supõe o exercício de direitos tanto econômicos como políticos e civis, cada vez mais parece ser possível falar num conjunto de prerrogativas que dizem respeito aos benefícios propriamente urbanos. É claro que este rol de direitos não sistematicamente contemplados pelas legislações vigentes, mas, nem por isso, ele é menos essencial ou deixará de ser alvo de pressões por parte do grande contingente que mora em péssimas condições de habitabilidade, gasta 3 a 4 horas diárias no transporte, não tem possibilidade de lazer ou que recebe uma escolarização deficiente e muitas vezes deixa de ser atendido pelos serviços de saúde. A cidadania, obviamente, não se esgota nestes itens, pois sua obtenção implica na efetivação de direitos políticos e civis e se complementa com um conjunto de benefícios econômicos inerentes à esfera das relações de trabalho." KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1980. p. 73-74.

<sup>240</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 160.

<sup>241</sup> *Ibidem*.

baseada no controle de ativos (...)"<sup>242</sup>.

Esse novo patamar a que foi alçado o controle da terra urbana torna a análise e caracterização dos conflitos fundiários nas cidades muito mais complexa e cheia de nuances. Em que pese o cerne do debate tenha como permanência a insegurança daqueles que não possuem a situação jurídica de proprietários, as formas de desposseção e os contextos de tensão se multiplicam em expressões diversas.

Para os fins deste trabalho, valemo-nos da caracterização realizada pelo Conselho Nacional das Cidades<sup>243</sup>, que identifica conflitos fundiários urbanos como situações de disputa pela posse ou propriedade de imóveis urbanos, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis, que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia dos direitos humanos à moradia e à cidade. E que compreendem, ainda, os confrontos ocasionados pelo impacto de empreendimentos públicos e privados que ameacem a garantia desses direitos fundamentais.<sup>244</sup>

Essa definição, elaborada por Resolução do Conselho Nacional das Cidades, fundamenta-se em amplo leque de diplomas legais — formulados no âmbito internacional e nacional — que versam sobre a proteção jurídica do direito à moradia adequada, bem como disciplinam os limites impostos à prática de “despejos forçados”, realizados em circunstâncias de conflitos fundiários urbanos.<sup>245</sup> Breve

<sup>242</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p. 160.

<sup>243</sup> O Conselho Nacional das Cidades foi criado em 2004 e possui natureza deliberativa e consultiva, integrando a estrutura do Ministério das Cidades. Possui como maior finalidade o monitoramento e a propositura de diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. Atualmente o ConCidades é composto por 86 titulares, dentre os quais 49 membros pertencentes à sociedade civil e 37 representantes do poder público (federal, estadual e municipal).

<sup>244</sup> A elaboração do conceito de conflitos fundiários urbanos é apresentada pioneiramente pela Resolução Recomendada nº 87, de 8 de dezembro de 2009. Trata-se de documento em vigência, redigido pelo Conselho Nacional das Cidades e recomendado ao Ministério das Cidades.

<sup>245</sup> Conforme Nelson Saule Junior o “direito à moradia no direito internacional dos direitos humanos tem como fonte originária a Declaração Universal dos Direitos Humanos que, apesar de não ter valor jurídico, contém um núcleo de direitos da pessoa humana, que foram incorporados nos tratados internacionais de direitos humanos. A moradia é reconhecida como uma necessidade básica da pessoa humana, com base na concepção da Declaração Universal dos Direitos Humanos sobre o direito a um padrão de vida adequado.” Cf. SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004. p.89. Desde a Declaração Universal, muitos instrumentos de proteção internacional de direitos humanos dedicaram-se ao tema, dos quais se pode mencionar: Pacto Internacional dos

análise será relevante para o cotejo de sua aplicação no contexto da atuação jurisdicional, que desenvolveremos nos capítulos adiante.

Na seara da proteção internacional do direito à moradia merece destaque o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), instituído pela Organização das Nações Unidas em 1966 e ratificado pelo ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto n.º 591, em 1992. Dentre os avanços elaborados por esse instrumento, que especificou os direitos previstos no artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, encontra-se o reconhecimento do direito à moradia adequada como um direito humano, vinculando os Estados-partes signatários a adotarem medidas que garantam sua promoção e proteção.

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (grifo nosso)

Com o objetivo de monitorar a efetivação pelos Estados signatários do rol de direitos previstos no PIDESC, a Organização das Nações Unidas criou, no ano de 1985, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Essa instância possui a competência de receber pareceres periódicos acerca das condições de implementação de direitos em âmbito local e proferir recomendações sobre constatadas violações ou omissões na realização destes. Além disso, já no início de seu funcionamento, passou a elaborar Comentários Gerais (CG) dirigidos à delimitação do conteúdo dos direitos vinculados ao Pacto, com o intuito de otimizar a efetivação e monitorar o cumprimento por parte dos signatários.<sup>246</sup>

Nesse contexto, dentre os Comentários Gerais emitidos pelo Comitê DESC, cumpre fazer alusão especialmente ao CG n.º4 e o CG n.º7, ambos dirigidos à garantia do direito à moradia adequada.

---

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação Racial (1965); Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989); Convenção Internacional de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de Sua Família (1977); Convenção Internacional Sobre o Estatuto dos Refugiados (1951).

<sup>246</sup> ALVES, Carolina Caraíba Nazareth. **Direito à moradia: análise da situação no município de Curitiba à luz de indicadores sociais**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2010. p.50.

O Comentário Geral n.º4 apresenta como maior avanço a formulação de definição de conteúdo mínimo para realização do direito à moradia adequada, enumerando princípios e normas gerais que devem servir de subsídio para as legislações e políticas habitacionais nacionais.<sup>247</sup> Realiza, dessa maneira, a delimitação do conteúdo material do direito à moradia adequada, qualificando uma série de componentes fundamentais para sua eficácia social, quais sejam: a) segurança legal da posse; b) disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infraestrutura; c) gastos suportáveis; d) habitabilidade; e) acessibilidade; f) localização; g) adequação cultural.

Para o objetivo desta pesquisa, merece destaque o item dedicado à segurança legal da posse, dirigido especialmente à proteção jurídica das situações de moradia que não possuem regularidade legal ou urbanística e que por esse motivo se encontram em condição de insegurança no que tange à permanência de seus habitantes. Ao se remeter a “segurança legal da posse”, como um elemento cuja garantia é indispensável para concretização do direito à moradia, o Comitê DESC esclarece acerca do conteúdo do termo “posse”, tomando-o por conceito ampliado que supera a noção possessória estrita, aplicada pela dogmática civilística.

A posse pode se dar de várias formas, com o aluguel (público e privado), a moradia em cooperativa, o arrendamento, a ocupação pelo próprio proprietário, a moradia de emergência e os assentamentos informais, incluindo a ocupação da terra ou da propriedade. **Seja qual for o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta a proteção legal contra despejo forçado, perturbação e qualquer tipo de outras ameaças.** Consequentemente, os Estados-partes devem adotar imediatamente medidas destinadas a conferir segurança legal da posse às pessoas e propriedades que careçam atualmente de tal proteção, em consulta genuína a pessoas e grupos afetados.<sup>248</sup> (COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Acesso em 20/04/2012) (grifo nosso).

Ademais, diante do reconhecimento internacional em face do crescente número de registros que informam violações do direito à moradia adequada, efetuadas pelo não cumprimento do componente “segurança legal da posse”, emitiu-se o Comentário Geral n.º 7. A edição desse documento, especialmente dedicado à

<sup>247</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004. p. 100-.101

<sup>248</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación general nº 4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em 20/04/2012.

análise dos “despejos forçados”, cumpre o objetivo de enunciar limites para a realização dessas práticas pelos Estados signatários, destacando suas consequências para as obrigações estabelecidas no PIDESC.<sup>249</sup>

Apesar das controvérsias acerca da utilização do termo “despejos forçados”<sup>250</sup>, em função do seu caráter potencialmente tautológico, o que se almeja é a tradução do sentido de arbitrariedade e ilegalidade contido nessas ações. Assim, nos moldes preconizados pelo item 3 desse Comentário, definem-se os “despejos forçados” como “o ato de remoção de pessoas, famílias e/ou comunidades dos lugares e/ou das terras que ocupam, de forma permanente ou provisória, sem oferecer-lhes meios apropriados de proteção legal ou de outra índole nem permitir-lhes o acesso a estes”.<sup>251</sup>

A orientação geral que norteia o CG n.º 7 está baseada na não utilização dos despejos forçados como instrumento pelos Estados que participam do Pacto, na medida em que *prima facie* esta prática contraria suas disposições e viola os direitos nele elencados. Entretanto, esclarece que nos casos nos quais o despejo forçado seja justificável deverá o Estado agir em consonância com as normas de direitos humanos e sob a égide dos princípios de razoabilidade e proporcionalidade.<sup>252</sup>

<sup>249</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación general n.º 4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Tradução livre. Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>. Acesso em 20/04/2012.

<sup>250</sup> Sobre a controvérsia neste emprego teminológico, esclarece o Comentário Geral n.º7, em seu item 3: “El empleo de la expresión 'desalojos forzosos' es en cierto modo problemático. Esta expresión pretende transmitir el sentido de arbitrariedad e ilegalidad. Sin embargo, para muchos observadores la referencia a los "desalojos forzosos" es una tautología, en tanto que otros critican la expresión "desalojos ilegales" por cuanto que supone que la legislación pertinente brinda una protección adecuada y se ajusta al Pacto, cosa que no siempre es así en absoluto. Asimismo, se ha señalado que el término "desalojos injustos" es aún más subjetivo dado que no se refiere a ningún marco jurídico. La comunidad internacional, especialmente en el contexto de la Comisión de Derechos Humanos, ha optado por la expresión "desalojos forzosos" sobre todo teniendo en cuenta que todas las alternativas propuestas adolecían también de muchos de esos defectos” COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES E CULTURALES. Observación general n.º7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Disponível em [http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10). Acesso em 20/04/2012.

<sup>251</sup> Tradução livre. Tal como se emplea en la presente Observación general, el término "desalojos forzosos" se define como el hecho de hacer salir a personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o las tierras que ocupan, en forma permanente o provisional, sin ofrecerles medios apropiados de protección legal o de otra índole ni permitirles su acceso a ellos COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES E CULTURALES. Observación general n.º7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Disponível em [http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10). Acesso em 20/04/2012

<sup>252</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES E CULTURALES. Observación general n.º7. El



Esse comportamento exigido nos casos dos despejos forçados ditos “justificáveis”, além de vetar a possibilidade de as pessoas afetadas permanecerem desabrigadas, indica também medidas de proteção processual que devem ser observadas pelo Poder Público. Nesse sentido, enumeram-se: a) uma autêntica oportunidade de consulta às pessoas afetadas; b) um prazo suficiente e razoável de notificação a todas as pessoas afetadas com antecedência a data prevista para o despejo; c) facilitar a todos os interessados, em um prazo razoável, informações relativas aos despejos previstos e, se for o caso, aos fins que se destinam as terras ou as moradias; d) a presença de funcionários públicos ou seus representantes em despejos, especialmente quando este afete a um grupo numeroso de pessoas; e) identificação exata de todas as pessoas afetadas pelo despejo; f) não realização de despejos em más condições de tempo ou à noite, salvo com o consentimento das pessoas afetadas; g) oferecer recursos jurídicos; e h) oferecer assistência jurídica sempre que possível às pessoas que necessitam pedir reparação aos tribunais.<sup>253</sup>

No âmbito nacional, o marco da proteção jurídica contemporânea ao direito à moradia encontra previsão na Constituição da República Federativa de 1988, que incluiu tal garantia no rol dos direitos sociais<sup>254</sup>, explicitados no art. 6º do texto constitucional. De acordo com esse dispositivo, são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência

---

derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. (item 14). Disponível em [http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10). Acesso em 20/04/2012

<sup>253</sup> Tradução livre. (Item 15) COMITÉ DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES E CULTURALES. Observación general n.º7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos. Disponível em [http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10). Acesso em 20/04/2012.

<sup>254</sup> A inclusão do direito à moradia no texto constitucional ocorreu por meio da emenda constitucional n.º26, de 14.2.2000. Entretanto, como ressalta José Afonso da Silva “O direito à moradia já era reconhecido como uma expressão dos direitos sociais por força mesmo do disposto no art. 23, IX, segundo o qual é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento”. Aí já se traduzia um poder-dever do Poder Público que implicava a contrapartida do direito correspondente a tantos quantos necessitem de uma habitação. (...)” SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.p. 314. Além disso, de acordo com Nelson Saule Junior, o direito à moradia já encontrava guarida constitucional no rol de direitos expostos no art. 7º da Constituição, que se refere aos direitos dos trabalhadores urbanos e rurais. Isto porque, em seu inciso VI, estabelecia dentre tais garantias “o salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às necessidades vitais básicas e às de sua família como *moradia*, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. Cf. SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. p.167.

social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados.<sup>255</sup>

O reconhecimento constitucional do direito à moradia, como um direito social fundamental, articula-se ao núcleo axiológico da Constituição, representado pela dignidade da pessoa humana, bem como a outros direitos fundamentais que se realizam de forma interdependente a este. O direito à vida digna é tomado, nesse sentido, como parâmetro constitucional para verificação do cumprimento do direito à moradia adequada e suas projeções no que tange ao direito à saúde, direito à alimentação, ao saneamento básico e a um meio ambiente equilibrado.<sup>256</sup>

No que diz respeito especificamente à organização do espaço urbano, incluiu-se capítulo dedicado à Política urbana brasileira que fixou como princípios gerais o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Além disso, ratificou a função social da propriedade urbana, atrelada ao cumprimento dos parâmetros estabelecidos nos Planos Diretores municipais, e reconheceu o direito à moradia nas ocupações urbanas estabelecidas há mais de cinco anos e utilizadas para fins de moradia.<sup>257</sup>

Os avanços preconizados no texto constitucional adquiriram ainda maior fôlego com a Lei n.º 10.257 de 2001, denominada Estatuto das Cidades.<sup>258</sup> Este diploma

<sup>255</sup> São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art.6º.

<sup>256</sup> SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. p.168.

<sup>257</sup> O instituto da usucapião urbana é previsto constitucionalmente no Art. 183, nos seguintes moldes: Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art.183.

<sup>258</sup> A respeito desses avanços constitucionais e principalmente da consagração de um “estatuto jurídico das cidades”, consubstanciado na Lei n.º10.257/2001 é preciso registrar que são fruto de permanente reivindicação protagonizada pelos movimentos sociais urbanos brasileiros. A memória desse percurso é descrita por Ermínia Maricato, referindo-se “a condição rara que os chamados movimentos urbanos lograram no Brasil quando comparado a outros países: uma certa unidade em torno do ideário da Reforma Urbana, do direito à cidade e à cidadania para todos, em especial para os excluídos territorialmente. Essa reunião de movimentos, federações de sindicatos, associações profissionais e acadêmicas, e ONGs, muitos deles participantes do Fórum de Reforma Urbana, contabiliza muitas conquistas ao longo dos últimos 20 anos. Entre elas, alguns capítulos na Constituição Federal de 1988, a Lei n.º 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, em 200, a Medida

normativo possui efeitos jurídicos potencialmente “promissores”, no dizer do jurista Jacques Alfonsin, especialmente no que tange à terra urbana e à função social da propriedade nas cidades.<sup>259</sup>

A função social da propriedade urbana encontra previsão já no primeiro artigo do Estatuto, que preconiza a regulação da propriedade urbana de acordo com a ordem pública e o interesse social, devendo atuar “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.<sup>260</sup> Mais além, menciona diretamente o necessário cumprimento da função social da propriedade urbana — mediante exigências para ordenação da cidade estabelecidas no Plano Diretor municipal — propondo exercício que possibilite o atendimento às necessidades de qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento de atividades econômicas de modo a contemplar todos os cidadãos.<sup>261</sup>

Faz-se, dessa maneira, uma diferenciação entre o direito à terra urbana, pertencente a todos os municípios, e o direito à propriedade da terra, que só poderá ser exercido em consonância aos interesses da coletividade. Conforme aponta Alfonsin:

A “descoberta de medidas sociais para a quantidade de coisas úteis”, no fundo, põe em confronto, de novo, a liberdade de iniciativa econômica e o Poder Público, no que se refere ao melhor uso da terra, além daquela parte da sociedade civil que ela ainda não teve acesso. (...) Relativamente à terra urbana, mais ainda, de acordo com os arts. 182 e seguintes da CF, e as novas normas do Estatuto da Cidade. Bastaria lembrar o que o Plano Diretor nelas significa, para se ter uma ideia da força de intervenção com que se dotou o Poder Público, para garantir o respeito devido aos direitos humanos fundamentais de proprietários e não proprietários.<sup>262</sup> (ALFONSIN, p. 107).

---

Provisória 2220/01, a criação do Ministério das Cidades em 2003 (...)”. MARICATO, Ermínia. **Nunca fomos tão participativos: Reflexões sobre os movimentos sociais urbanos**. In MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

<sup>259</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003. p. 77

<sup>260</sup> BRASIL. **Lei n.º10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Art. 1º, Parágrafo Único.

<sup>261</sup> “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”. BRASIL. **Lei n.º10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Art. 39.

<sup>262</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.p. 107.

É possível citar ainda diversos outros instrumentos no Estatuto que perseguem o objetivo de garantia da funcionalização social da cidade e da propriedade urbana, dentre os quais se encontram estímulo ao controle do uso do solo — com o intuito de retenção da especulação imobiliária (Art. 2º, VI, alínea “e”) e à gestão democrática da cidade (Art. 2º, II). Ademais, apregoa especial observância do Poder Público no que tange à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, determinando a utilização de normas especiais de urbanização e uso e ocupação do solo que considerem, dentre outros fatores, a situação socioeconômica dos moradores (Art. 2º, XIV).<sup>263</sup>

As normas internacionais e nacionais acima delineadas, e outras mais que integram ordenamento jurídico brasileiro, informam um quadro consideravelmente avançado e protetivo em relação à garantia do direito à moradia adequada; da funcionalização social da propriedade e da cidade; e da tutela de direitos fundamentais, ameaçados na execução de despejos forçados. Embora ainda existam sérios obstáculos, identificados principalmente na legislação ambiental e nas regulamentações processuais<sup>264</sup>, é possível afirmar uma aproximação da cidade “informal” diante do ordenamento jurídico brasileiro positivo.

Todavia, nas situações de conflitos fundiários que envolvem disputas de bens jurídicos, não raro antagônicos, notadamente vinculados à posse ou à propriedade da terra urbana, esse robusto arcabouço legal ainda parece carecer de efetividade. O aumento crescente dos registros de conflitos urbanos

---

<sup>263</sup> Dentro deste arcabouço legal protetivo encontram-se, ainda, outras legislações infraconstitucionais que avançaram em relação aos instrumentos jurídico-urbanísticos e também no que diz respeito à sofisticação conceitual acerca da permanência dos moradores da terra, pela valorização do uso habitacional. A este respeito vale citar a Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, que além de instituir o Programa Minha Casa Minha Vida também dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Esta lei federal fundamenta-se em um conceito ampliado de regularização fundiária que perpassa as dimensões jurídicas, urbanísticas, ambientais e também sociais. Além disso, são apresentados instrumentos originais para proteção jurídica da posse, com destaque para a demarcação urbanística e a legitimação de posse (Art. 56 e ss). Outro marco normativo relevante refere-se à Lei n.º 9636, de 15 de maio de 1998, alterada pela Lei 11.481, de 31 de maio de 2007 que trata da regularização fundiária em imóveis da União, afastando o senso comum jurídico que impede a permanência de assentamentos em imóveis com titularidade pública.

<sup>264</sup> O A reflexão sobre o tratamento processual dos despejos forçados será melhor desenvolvida na Parte II da tese.

relacionados ao acesso à terra para moradia coloca-se como o cerne de um contexto paradoxal de desenvolvimento e produção do espaço nas cidades.<sup>265</sup>

De um lado, tem-se o ascendente investimento em produção habitacional – com a realização de programas dedicados a esta finalidade<sup>266</sup> – apoiado por um ordenamento jurídico que incorporou adequadamente o direito à moradia como direito fundamental. E que reconhece os movimentos sociais como interlocutores legítimos na elaboração da política urbana, pela via da atuação nos Conselhos das cidades. Por outro lado, a contraface da conjuntura atual traduz-se em “um enorme impulso aos processos de espoliação e concentração da riqueza que, historicamente, sempre estiveram ligados à questão do acesso à terra”.<sup>267</sup>

Conforme esclarece Raquel Rolnik, no meio urbano paralelamente aos processos de ampliação do crédito e de recursos orçamentários para provisão habitacional persiste o adensamento da especulação imobiliária, com a elevação dos preços da terra e dos imóveis. Essa dinâmica tem cumprido o papel de ampliar consideravelmente os conflitos fundiários em duas perspectivas. A primeira delas corresponde à expansão das fronteiras de atuação do mercado imobiliário, com a inclusão de novas terras em seu espectro de interesse, o que tem resultado na remoção de famílias que moram em ocupações historicamente consolidadas há muitos anos.

Em segundo lugar, tem-se a intensificação de novas ocupações de terra por parte dos setores da população que não conseguem acessar essas possibilidades de crédito para moradia. Correspondem essencialmente aos indivíduos situados na maior concentração de taxa do déficit habitacional e menor capacidade econômica – e que moram em grandes metrópoles nas quais

---

<sup>265</sup> Segundo informações fornecidas pelo Ministério das Cidades, o registro de conflitos fundiários urbanos cresceu em 200% desde o ano de 2009. Cf. Jornal Estado São Paulo (2012). “Denúncias de conflitos fundiários cresceram 200% em três anos no Brasil”, 14 de março. A ausência de diagnóstico específico sobre o assunto, entretanto, faz com que os números não conduzam a conclusões sobre a totalidade e a territorialidade estas ocorrências, nem tampouco permitam comparações definitivas em relação a outros períodos históricos.

<sup>266</sup> Como descrevemos no Capítulo 2, dentre as políticas públicas habitacionais merece destaque o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – instituído pela Lei n.º 11.977, de 7 de julho de 2009.

<sup>267</sup> ROLNIK, Raquel. **Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil**. Le Monde Diplomatique Brasil, 6 de fevereiro.

o crescente valor da terra tem inviabilizado o sucesso de programas habitacionais.<sup>268</sup>

Para que não tomemos os efeitos pela causa, a tendência de ampliação dos conflitos fundiários nas cidades e — conseqüentemente — a crescente onda de remoções forçadas deve ser compreendida no contexto geral de financeirização da moradia e metropolização das dinâmicas urbanas ao redor do mundo. A transposição da moradia e da terra urbanizada à condição de ativo financeiro, e não apenas de mercadoria, arremessa a produção do espaço urbano a um processo contínuo de penetração do capital financeiro nas cidades, com a constituição de "um complexo urbanístico, imobiliário e financeiro com impactos profundos no redesenho das cidades e na vida dos cidadãos".<sup>269</sup>

Como explica Raquel Rolnik, no cenário das políticas neoliberais de moradia a economia política da habitação se torna uma nova fronteira de espraiamento do capital financeirizado.<sup>270</sup> Não se trata, entretanto, de mais um nicho de obtenção da mais-valia rentista e sim de um campo especial que permite conferir alguma solidez ao capital fictício — por meio da construção material na cidade — além de viabilizar a articulação da macroeconomia financeirizada a escalas menores, pertinentes ao cotidiano dos indivíduos e dos grupos familiares.<sup>271</sup> Isso porque essa frente de acumulação rentista do capital se consolidou a partir da associação entre a ideologia da casa própria; a socialização do crédito e a inclusão de novos sujeitos consumidores — de baixa e média renda — às negociações financeiras, além da inserção das finanças mundializadas no setor habitacional.<sup>272</sup>

Muito embora esses processos de financeirização das cidades e da moradia tenham operado em âmbito global, os arranjos locais e políticos foram — e continuam sendo — fundamentais para os desdobramentos e o alcance que estas políticas assumiram em cada contexto. E, ao contrário do que se poderia supor a partir de um certo senso comum acerca do neoliberalismo que o supõe como a

---

<sup>268</sup> ROLNIK, Raquel. **Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil.** *Le Monde Diplomatique Brasil*, 6 de fevereiro.

<sup>269</sup> Idem, 2015, p.29.

<sup>270</sup> Ibidem, p.27.

<sup>271</sup> Ibidem, p.27.

<sup>272</sup> Ibidem, p.27.

supressão da estatalidade, o Estado é peça fundamental deste mosaico financeirizado. Não apenas em seu papel político de regulação dos financiamentos públicos ou semipúblicos de habitação, mas também no espraiamento da própria arquitetura simbólica da moradia como mercadoria e ativo financeiro.<sup>273</sup>

Consideradas todas as mediações relativas aos contextos políticos e socioeconômicos dos países, a atuação do Estado ocorre, em linhas gerais, com o enfraquecimento e a desestruturação das políticas habitacionais sociais pelo Poder Público e o conseqüente fortalecimento das situações de insegurança legal da posse.<sup>274</sup> A desconstrução estatal das alternativas de promoção habitacional distintas à obtenção da casa própria por meio do acesso crédito é, portanto, o mínimo comum entre todas as experiências. No caso brasileiro, assim como de outros países latino-americanos, esse processo de financeirização da moradia ganha contornos mais severos dado o caráter histórico de segregação socioespacial nas cidades; a centralidade da desigual distribuição de terra no país e a existência de formações institucionais — inclusive jurisdicionais — que reforçam os processos de segregação por meio da seletividade e violência de sua atuação.

A reestruturação produtiva financeirizada recoloca também a questão da natureza metropolitana e da hierarquização funcional dos polos urbanos e suas periferias em relação ao deslocamento de pessoas, de mercadorias, de informações e também da produção de conflitos.<sup>275</sup> As metrópoles encerram o ciclo que as promove apenas ao espaço privilegiado das oportunidades, do emprego e do desenvolvimento econômico e assumem o lugar de mediação das contradições e de promoção das condições que configuram "sobrevida"<sup>276</sup> à reprodução das relações capitalistas.

Esta reacomodação de funcionalidades espaciais corresponde, como pontua Rosa Moura, por uma rápida "qualificação/desqualificação de espaços urbanos pela redefinição de funções, redirecionamento de investimentos e adequação às

<sup>273</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015. p.28-29.

<sup>274</sup> Ibidem, p.31.

<sup>275</sup> MOURA, Rosa. **Configurações espaciais na metrópole brasileira**. e-metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, ano 4, junho 2013. p. 30.

<sup>276</sup> O termo foi utilizado por Sandra Lencioni em: LENCIONI, S. (2011). Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In.: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P.C.X. (Orgs.) **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAUUSP. p. 56

exigências da reestruturação produtiva".<sup>277</sup> Arranjos espaciais em constante mutação, mas cujos sentidos de expansão acabam por impulsionar a valorização do preço da terra e da moradia — não restrita às centralidades metropolitanas — e que se desdobram na ampliação descontinuada de novas aglomerações.<sup>278</sup> Neste espraiamento das fronteiras metropolitanas — descontínuo, fluido, mutante — é que a potência do "espaço-mercadoria"<sup>279</sup> e do redesenho das cidades pelo capital se fazem mais nítidos.

Esta escala metropolitana da financeirização das cidades repercute de maneira significativa nos conflitos pela terra urbana. Primeiro porque pulveriza os conflitos para além das centralidades, reforçando sua invisibilidade diante de uma cidade formal que depende destes espaços correlatos para o sucesso de sua dinâmica, ao mesmo tempo que os negligencia do ponto de vista do planejamento urbano, das políticas públicas e da regulação legal. Para além, por entre tais arranjos metropolitanos surgem renovadas formas de conflitos, majoritariamente vinculados à permanência daqueles que servem à metrópole, mas dela não usufruem, e que em consequência acabam por ocupar os espaços públicos de maneira continuada ou temporária.

Estado, regulação jurídica e mercado imobiliário articulam-se, como engrenagens importantes de uma nova etapa acumulativa do capital nas cidades sob a baqueta da financeirização. Os mecanismos mobilizados para essa expansão são variados e abrangem estratégias de despossessão que operam em diversas frentes. Uma delas refere-se à transposição de territórios que estavam na informalidade ao plano do mercado formal, por meio da regularização fundiária e da emissão de títulos que permitem transformar a terra em um capital ativo. Outra modalidade diz respeito à concessão de terras urbanas para particulares (em geral empresas ou conglomerado de empresas), por meio de parcerias público-privadas<sup>280</sup>, não raro

---

<sup>277</sup> MOURA, Rosa. **Configurações espaciais na metrópole brasileira. e-metropolis**: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, ano 4, junho 2013. p. 30.

<sup>278</sup> Ibidem.

<sup>279</sup> LENCIONI, S. (2011). Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana. In.: LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P.C.X. (Orgs.) **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago**. São Paulo: FAUUSP. p. 56

<sup>280</sup> Os avanços da intensificação das parcerias público-privadas como o marco regulatório por excelência na gestão urbana são percebidos na edição de medidas provisórias que ampliam sua



articuladas a processos de revitalização urbana. Transversalmente, tem-se a realização de grandes projetos e megaeventos esportivos, que permitem a construção de uma narrativa capaz de amparar desapropriações e remoções da população local em prol dessas intervenções urbanísticas que prometem modernização e desenvolvimento.

Em comum, todas essas situações congregam o desrespeito à segurança legal da posse e a concentração da propriedade da terra urbana como um obstáculo de difícil transposição para garantia de direitos fundamentais. Resta evidente a desconformidade entre as respostas oferecidas pelo Poder Público a essas situações conflituosas e os instrumentos disponíveis para tal finalidade. Se as situações de remoção da população se inscrevem em contextos e justificativas distintos, em um arranjo cada vez mais sofisticado de interesses e atores, o momento de retirada dos ocupantes do território pode ocorrer por meio de alguns desfechos previsíveis. Quando a tensão territorial não encontra vazão em soluções de violência direta, nem na saída mercadológica da compensação econômica, a responsabilidade de decidir sobre a distribuição do espaço é conduzida ao Poder Judiciário.

---

aplicação em diversos âmbitos. Nesse sentido é possível destacar a Medida Provisória n.º 700, de 7 de dezembro de 2015, que ampliava aos concessionários a competência para realizar a desapropriação por interesse público (Art. 2º), em manifesta alienação da razão pública que deve permear tal ato administrativo, e, em eminente risco à segurança da posse dos moradores incluídos nas áreas dos empreendimentos. Em que pese a MP n.º 700/2015 não tenha se convertido em lei, em função de forte mobilização contrária ao seu conteúdo, em 2016 editou-se a Medida Provisória n.º 727, de 12 de maio de 2016, que Cria o Programa de Parceria de Investimentos - PPI, destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização, em clara continuidade da lógica de privatização na gestão das cidades.

### 3.3. DESPEJOS FORÇADOS: A PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NAS CONFIGURAÇÕES ESPACIAIS CONFLITUOSAS

Domingo, 5h30 da manhã. São José dos Campos, São Paulo, 22 de janeiro de 2012. Cenário digno de operação de guerra. No *front* de batalha, o exército com 2.000 policiais armados, helicóptero-águia, cavalaria e carro blindado, cumpre o mandado de reintegração de posse para retirada da população local. Os moradores, protegidos com capacetes de motocicletas e escudos fabricados com tambores cortados, tentam resistir às investidas da tropa policial. Esquivam-se como podem dos tiros de bala de borracha, gás lacrimogêneo e "bombas de efeito moral", arremessados sobre seus corpos e suas casas. Ninguém foi poupado — homens, mulheres, idosos, deficientes, crianças. A ordem é a retirada imediata de todos os "invasores" da área. Da forma como estivessem ali. Vidas nuas. Sem tempo para resgatar objetos pessoais, proteger mobiliário, carregar consigo recordações de uma vida. Em muitos casos, mesmo os animais de estimação tiveram de ser abandonados. Terra arrasada. Pouco tempo depois, casas foram abaixo, assim como templos religiosos e todas as demais construções que ali existiam. A operação era de guerra e a condição dos despejados muito próxima à de refugiados. À medida em que deixavam a área, sem olhar para trás, os despejados eram recebidos pela prefeitura em um posto de cadastramento que deveria proceder à identificação dos ocupantes para posterior encaminhamento aos abrigos provisórios. Campos de refugiados. No testemunho das pessoas, o medo da violência recém-experimentada combinava-se com o medo da violência e da incerteza do que ainda estaria por vir. E eles tinham razão.<sup>281</sup>

Essa narrativa remonta ao momento do despejo realizado na Comunidade Pinheirinho, desalojando aproximadamente 6.000 pessoas, em 2012. Um dos casos de remoção urbana forçada que alcançou grande repercussão nacional e internacional, não apenas pelo número de famílias despejadas, mas também pela

---

<sup>281</sup> BRIGADAS POPULARES; JUSTIÇA GLOBAL; REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA VIOLÊNCIA. **Pinheirinho**: um relato preliminar da violência institucional. Disponível em <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Pinheirinho-um-Relato-Preliminar-da-Violencia-Institucional.-2012..pdf>

diversidade de atores públicos e privados que estiveram envolvidos em seu desfecho.

Às seis da manhã daquele domingo, cerca de seis a sete mil moradores do local foram acordados com voos rasantes de helicópteros e disparos de balas de borracha. No céu, encontravam-se dois dos responsáveis pela operação – a juíza Márcia Loureiro, que expediu a liminar de desocupação, e o comandante Messias, da Polícia Militar –, e, em terra, junto com a força policial, encontravam-se o representante da massa falida da indústria Selecta S.A. e representantes dos governos municipal, estadual e federal, todos munidos de acordos, decisões e liminares, tentando interromper ou dar prosseguimento a uma operação de guerra que culminou no deslocamento de ao menos seis mil pessoas para praças, ruas, abrigos ou igrejas.<sup>282</sup> (ANDRADE, 2016, p. 45).

Para que possamos bem entender o arranjo dos acontecimentos nesse conflito, é preciso resgatar a caracterização de certos elementos que lhe são essenciais. A história do Pinheirinho se inicia com a ocupação da área em 2004, por famílias sem teto organizadas no Movimento Urbano dos Sem Teto (MUST). O terreno, com dimensões de 1,3 milhões de metros quadrados, pertencia ao grupo Selecta Comércio e Indústria S.A., cujo maior acionista é Naji Nahas, investidor conhecido no mercado de valores por uma série de acusações.<sup>283</sup> Localizada na zona sul de São José dos Campos, a área encontrava-se abandonada e sem qualquer destinação, desde sua aquisição por Nahas em 1981. Além disso, possuía pendência tributária pelo não pagamento de IPTU por anos consecutivos, em valor superior ao próprio valor venal do imóvel, como ficou demonstrado.<sup>284</sup>

<sup>282</sup> ANDRADE, Inácio de Carvalho Dias de. **A gente já nasce lutando**: a desocupação do Pinheirinho, a política entre o formal e o informal. Revista de Antropologia, São Paulo, v. 56, n. 1, p. 45-79, June 2013. ISSN 1678-9857. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ra/article/view/64460>>. Acesso em: 10 apr. 2016. p. 45.

<sup>283</sup> Sobre as acusações em torno de Naji Nahas: "Naji Nahas foi réu na Operação Satiagraha da Polícia Federal, criada para investigar o desvio de verbas públicas, a corrupção e a lavagem de dinheiro desencadeada em princípios de 2004 e que resultou na prisão, determinada pela 6ª Vara da Justiça Federal em São Paulo, de vários banqueiros, diretores de banco e investidores, em 8 de julho de 2008. Ela expôs, principalmente, nomes ligados ao banqueiro Daniel Dantas e abrangeu um período que começou no governo Fernando Henrique Cardoso e foi até o governo Lula. A Polícia Federal teria apreendido, no apartamento de Daniel Dantas, documentos que comprovariam o pagamento de subornos a políticos, juízes e jornalistas no valor de R\$ 18 milhões. Naji Nahas foi acusado de operar uma organização distinta da de Daniel Dantas, descoberta na investigação e indiciada de crime contra o mercado financeiro. Naji Nahas já fora acusado de crime contra o sistema financeiro em 1989, quando teria quebrado a Bolsa de Valores do Rio de Janeiro, caso em que acabou absolvido apenas recentemente (*Isto é*, 14/4/2009). No momento dessa primeira acusação, o empresário pulverizou suas propriedades em diversas empresas, criando a Selecta S.A. e ganhando a posse do terreno em São José dos Campos por meio de muitos trâmites que não foram totalmente explicados. (...)". ANDRADE, Op. cit. p. 74.

<sup>284</sup> ANDRADE, Inácio de Carvalhos Dias de. **Movimento social, cotidiano e política**: uma etnografia

Após a chegada dos ocupantes, a organização da área passou a se dar por 14 setores — nomeados de A a M — além de outros dois — setores O e P —, na área conhecida por Mangueira, um pouco mais afastada.<sup>285</sup> Cada setor contava com aproximadamente 120 residências e estava vinculada a um coordenador, responsável pela organização das reuniões, administração de conflitos de vizinhança entre os moradores, dentre outras tarefas.<sup>286</sup> Com cerca de 1.843 famílias<sup>287</sup>, o espaço atingiu seu limite máximo de ocupação. Além dos lotes utilizados para moradia, a ocupação contava também com espaços de uso rural — em que ocorria a criação de animais e plantio de mandioca — e áreas de uso comercial — com mais de 100 estabelecimentos "como padarias, bares, mercadinhos e até mesmo uma vídeo-locadora".<sup>288</sup> Aproximadamente 60% da área era utilizada para fins habitacionais, excetuados os espaços em que a edificação não era possível, por conta das condições topográficas, ou mesmo permitido, já que uma parte da área era reservada pelo coletivo a título de "área de proteção ambiental".<sup>289</sup> Foram construídos também templos religiosos, galpão comunitário e as casas que, a princípio foram edificadas precariamente, passaram por melhoramentos de tal modo que ao tempo do despejo a maioria já era feita de alvenaria.<sup>290</sup>

A organização da comunidade Pinheirinho era, portanto, muito assemelhada à de bairros formais da cidade, com padrões urbanísticos de edificação e uso do solo observados, inclusive, em patamar superior aos de outras localidades de São José dos Campos. Apesar disso, e talvez também por isso, Pinheirinho incomodava. As restrições de acesso aos serviços da cidade foram, inclusive, transformadas em projeto legislativo municipal em 2004. A chamada "Lei Hayashi", também conhecida

---

da questão identitária dos sem-teto. Dissertação de Mestrado: Departamento de Antropologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2010. p. 69.

<sup>285</sup> ANDRADE, Inácio de Carvalhos Dias de. **Movimento social, cotidiano e política: uma etnografia da questão identitária dos sem-teto.** Dissertação de Mestrado: Departamento de Antropologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2010. p. 70.

<sup>286</sup> Ibidem.

<sup>287</sup> Ibidem.

<sup>288</sup> Ibidem.

<sup>289</sup> Ibidem.

<sup>290</sup> BRIGADAS POPULARES; JUSTIÇA GLOBAL; REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA VIOLÊNCIA. **Pinheirinho: um relato preliminar da violência institucional.** Disponível em <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Pinheirinho-um-Relato-Preliminar-da-Violencia-Institucional.-2012..pdf> p. 3.

como "Lei de Fome", proibia o acesso a quaisquer serviços públicos municipais por aqueles que fossem moradores da "invasão" Pinheirinho.<sup>291</sup> Declaradamente inconstitucional,<sup>292</sup> a lei foi revogada por decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em ação direta de inconstitucionalidade. Mas a segregação implícita nas relações urbanas se desvelava na dificuldade que a população da ocupação encontrava cotidianamente para arrumar empregos, utilizar os serviços de saúde e de educação municipal.

Assim descreve o relato de uma moradora sobre a utilização do serviço de saúde:

(...) Pergunta: Nos postinhos tem problema?  
Eles não pedem pra chamar a gente, não olham na cara da gente. Ainda mais quando é do Pinheirinho. Chega no ponto de socorro aqui, os médicos: 'O que é aquilo ali?' Com aquela cara, olhando. Aí [pergunta]: 'Onde você mora?' [resposta:] 'Pinheirinho'. Aí que demora mesmo! [Raquel]<sup>293</sup>

As tentativas judiciais para retirada dos moradores da área iniciaram-se já nos primeiros meses de ocupação. Em agosto de 2004, a massa Falida da Selecta Comércio e Indústria S.A. pleiteou a reintegração de posse junto da 18ª Vara de Falências do Fórum Central de São Paulo-SP, que a concedeu em sede liminar.<sup>294</sup> Ocorre que em função da incompetência desse juízo para a matéria possessória, a

<sup>291</sup> "Art. 1º O Poder Executivo deverá notificar todo aquele que invadir área pública ou particular, concedendo-lhe o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para desocupar o local, sob as penas da Lei. Art. 2º Aquele que deixar de atender à notificação do Poder Executivo será desligado de todos os programas sociais do Município, inclusive o habitacional, afora outras medidas legais adotadas. Art. 3º Se posteriormente ao desligamento o munícipe deixar a área invadida, haverá um prazo de carência de 6 (seis) meses para que readquira o direito de inscrição e participação em programas municipais. Lei municipal nº 6.539 de 26/03/2004. Dispõe sobre invasões nas áreas públicas e particulares e dá outras providências."

<sup>292</sup> "Patente a desproporção entre o fato da invasão e a pena infligida que, no mais das vezes, transcenderá a figura do invasor. Nesse contexto, também não se afigura razoável punir o invasor com a perda de benefícios sociais. Essa medida é por demais severa e não guarda relação equânime entre a sanção e o benefício social. A condição de invasor de área pública ou privada, não pode, de forma alguma, importar perdas de todos os benefícios sociais já conquistados na coletividade." SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 125.738.0/00.**

<sup>293</sup> Entrevista realizada pelo pesquisador com moradora da comunidade Pinheirinho. Cf. ANDRADE, Inácio de Carvalhos Dias de. **Movimento social, cotidiano e política: uma etnografia da questão identitária dos sem-teto.** Dissertação de Mestrado: Departamento de Antropologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2010. p. 79

<sup>294</sup> A medida liminar foi deferida no Processo nº 000.04.078454-1, da 18.ª Vara de Falências do Fórum Central de São Paulo-SP. Cf. **Reclamação Disciplinar.** Documento elaborado pela Associação Democrática por Moradia e Direitos Sociais - ADMDS; Central Sindical e Popular (CSP- Conlutas) e Terra de Direitos e oferecida ao Conselho Nacional de Justiça diante dos atos praticados por Ivan Ricardo Garisio Sartori, Rodrigo Capez, Márcia Faria Mathey Loureiro e Luiz Beethoven Giffoni Pereira. p.4.

liminar foi cassada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ-SP). E a ação de reintegração de posse, remetida a 6ª Vara Cível de São José dos Campos, jurisdição competente, que ao analisar o pedido da autora, entendeu por negar o cumprimento da liminar pleiteada pela massa falida.

Irresignada com a decisão, a massa falida recorreu, via Agravo de Instrumento, ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que decidiu por conceder a liminar.<sup>295</sup> O cumprimento da reintegração, todavia, restou prejudicado em função da existência de vícios processuais que foram apontados pela defesa jurídica dos sem teto, obtendo-se a manutenção da posse graças à cassação da liminar pelo próprio Tribunal de Justiça e ao efeito suspensivo decorrente dos recursos de impugnação da decisão que lhe foram subsequentes.<sup>296</sup> Diante da notícia de cassação pelo próprio Tribunal de Justiça de São Paulo, o Superior Tribunal de Justiça anulou todo o Recurso de Agravo de Instrumento.

Ao tomar ciência dessa decisão, a massa falida da Selecta provocou o juízo da 6ª Vara de São José dos Campos, solicitando designação de audiência de instrução e julgamento para decisão da questão. Lembremos que, com a nulidade do agravo reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça, a decisão vigente correspondia ao indeferimento da liminar para a reintegração de posse, postura do juízo competente anteriormente ao recurso ao TJ-SP. Ademais, tratava-se de posse velha e de área que estava sob tratativa para regularização fundiária em curso, em um arranjo politicamente complexo, para estruturação de um Protocolo de Intenções

---

<sup>295</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento n.º 7.020.087-8

<sup>296</sup> O labiríntico caminho processual e os vícios dele decorrentes são bem explicados na Reclamação Disciplinar movida por diversas entidades em face das autoridades jurisdicionais que conduziram o processo: "Na defesa dos sem-teto contra esse recurso foi apontada uma irregularidade processual (a massa falida não havia comunicado o juiz de São José dos Campos sobre o recurso ao Tribunal), conforme contrarrazões regularmente apresentadas. O desembargador relator ignorou essa grave irregularidade, mantendo o processamento do agravo, obrigando a defesa dos sem-teto a impetrar um mandado de segurança (MS n.º 7.026.885-0), obtendo medida liminar de suspensão da ordem de reintegração. O acórdão que julgou esse mandado de segurança contém várias declarações de votos se insurgindo contra essa alegação acerca das irregularidades processuais (fls. 382-294), concluindo pela denegação da ordem, cassando-se – pasme-se – a liminar, sendo que o agravo de instrumento, por seu turno, teve a ordem de reintegração confirmada pelo colegiado (fls. 395-397). Foram interpostos recurso especial (fls. 483-503) e recurso extraordinário (fls. 504-514), obtendo-se efeito suspensivo a ambos em despacho de admissibilidade proferido pelo próprio Presidente da Seção de Direito Privado do TJSP (fl. 517-8) (...)". Cf. **Reclamação Disciplinar**. Documento elaborado pela Associação Democrática por Moradia e Direitos Sociais - ADMDS; Central Sindical e Popular (CSP- Conlutas) e Terra de Direitos e oferecida ao Conselho Nacional de Justiça diante dos atos praticados por Ivan Ricardo Garisio Sartori, Rodrigo Capez, Márcia Faria Mathey Loureiro e Luiz Beethoven Giffoni Pereira. p.5.

com participação das esferas municipal, estadual e federal.<sup>297</sup>

Eis que nesse labiríntico caminho processual, ocorre uma reviravolta inesperada na ordem dos acontecimentos. Como bem pontuado pela Reclamação Disciplinar, elaborada por um grupo de entidades ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a atuação jurisdicional no caso, "por incrível que pareça, aquilo que já se revelava pantanoso chafurdou de vez no lodaçal".<sup>298</sup> Diante do pedido encaminhado pela massa falida, a juíza Márcia Mathey Loureiro resgata a decisão liminar de reintegração de posse, emitida pela Vara de Falências no início de todo o caminho processual. Não obstante as manifestações processuais contrárias à possibilidade jurídica de se "ressuscitar" uma liminar cassada, manteve-se a ordem de reintegração "sob a justificativa de que não se tratava mais da velha decisão ressuscitada – era uma nova decisão, pelos mesmos fundamentos."<sup>299</sup>

União e Defensoria Pública do Estado de São Paulo solicitaram a participação no feito e tiveram os pedidos indeferidos pelo juízo. Já com as forças da Polícia Militar a postos, para o cumprimento da ordem judicial de reintegração, obteve-se medida liminar na Justiça Federal para que fosse reconhecido o interesse da União na participação do processo, suspendendo-se novamente a reintegração de posse

<sup>297</sup> Sobre a existência e o andamento das negociações: "As três esferas de governo discutiram um Protocolo de Intenções que detalhava a participação federal, estadual e municipal no processo de regularização. O Governo Federal proporcionaria a desapropriação da área, enquanto que o Governo Estadual planejava a implantação da infraestrutura urbana - o Secretário Estadual de Habitação, Silvío Torres, inclusive, já havia visitado o local. O Município, por sua vez, havia autorizado e realizado o cadastramento das famílias. Apesar de todo esse quadro favorável à permanência dos moradores, a juíza manteve a decisão, embora reconhecesse que faltava apenas o aval da prefeitura municipal, que ainda analisava a proposta." BRIGADAS POPULARES; JUSTIÇA GLOBAL; REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA VIOLÊNCIA. **Pinheirinho**: um relato preliminar da violência institucional. Disponível em <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Pinheirinho-um-Relato-Preliminar-da-Viol-ncia-Institucional.-2012..pdf>

<sup>298</sup> **Reclamação Disciplinar**. Documento elaborado pela Associação Democrática por Moradia e Direitos Sociais - ADMDS; Central Sindical e Popular (CSP- Conlutas) e Terra de Direitos e oferecida ao Conselho Nacional de Justiça diante dos atos praticados por Ivan Ricardo Garisio Sartori, Rodrigo Capez, Márcia Faria Mathey Loureiro e Luiz Beethoven Giffoni Pereira. p.8.

<sup>299</sup> A defesa dos sem-teto mobilizou uma série de estratégias jurídicas com o intuito de impedir a reintegração de posse e demonstrar o caráter ilegal da condução do processo pela juíza. Conforme narrado na Reclamação: Contra essa decisão de reintegração de posse foi interposto agravo de instrumento pela defesa dos sem-teto (AI nº 0276288-25.2011.8.26.0000 – fls. 678-690). Diante da condução abertamente parcial em favor da massa falida, também foi apresentada exceção de suspeição contra a juíza Márcia Loureiro (noticiado às fls. 693-695 – Proc. nº 0296050-27.2011.8.26.0000). No recebimento do agravo de instrumento pelo TJSP, sendo designado relator o mesmo desembargador Cândido Além, este determinou a comprovação do atendimento ao disposto no CPC, artigo 526, protraindo a decisão acerca do efeito suspensivo para "momento ulterior". Contra essa demora na apreciação do efeito suspensivo, foi sacado agravo regimental (AgReg nº 0276288-25.2011.8.26.0001)'.

planejada. Essa decisão, proferida na madrugada de 16 de janeiro de 2012, pela juíza federal plantonista, devolveu a esperança aos moradores e apoiadores da comunidade. Entretanto, a comemoração pela suspensão não pode se prolongar. Logo na sequência a decisão foi reformada pelo juiz federal titular, restaurando a liminar concedida pela juíza plantonista e permitindo, assim, que a reintegração de posse fosse finalmente cumprida.

Antes, última movimentação ainda estava por ocorrer. Em 18 de janeiro de 2012, uma comissão formada por parlamentares do Senado Federal, Câmara dos Deputados e Assembleia Legislativa de São Paulo reuniu-se com o juiz da 18ª Vara de Falências, com designação de audiência e entendimento pela suspensão do processo falimentar por quinze dias e sua consequente repercussão na seara da reintegração de posse em curso, com a tentativa de finalizar-se um acordo.<sup>300</sup>

Apesar disso, em 22 de janeiro de 2012, a ordem judicial de reintegração de posse foi cumprida, e seus efeitos desastrosamente sentidos pelos moradores, registrados em imagens que ganharam repercussão nacional e internacional por sua violência. O cumprimento da ordem de reintegração foi avalizado pelo Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, desembargador Ivan Sartori, que enviou o Juiz Assessor Rodrigo Capez para acompanhar a desocupação e emitiu nota autorizando, inclusive, o enfrentamento a eventuais resistências que pudessem ser articuladas por parte da Polícia Federal:

Nesse contexto e, para preservar a autoridade da decisão deste Tribunal de Justiça, instruo a V. Exa. a prosseguir na execução do decisório estadual, por conta e responsabilidade desta Presidência. Autorizo, para tanto, requisição ao Comando da Polícia Militar do Estado, para o imediato cumprimento do curso da execução, inclusive a oposição de corporação da polícia federal. Somente passível de utilização quando de intervenção federal decretada nos termos do art. 36 da Constituição Federal e mediante requisição do Supremo Tribunal Federal, o que inexistente.<sup>301</sup>

E assim ocorreu. Nos dias que sucederam a operação, os relatos dos moradores despejados davam conta de que a tormenta estava longe de se encerrar.

---

<sup>300</sup> **Reclamação Disciplinar.** Documento elaborado pela Associação Democrática por Moradia e Direitos Sociais - ADMDS; Central Sindical e Popular (CSP- Conlutas) e Terra de Direitos e oferecida ao Conselho Nacional de Justiça diante dos atos praticados por Ivan Ricardo Garisio Sartori, Rodrigo Capez, Márcia Faria Mathey Loureiro e Luiz Beethoven Giffoni Pereira. p.16.

<sup>301</sup> Despacho proferido pelo Presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, em 21 de janeiro de 2012.



Com a retirada das famílias do terreno em que viviam, nenhuma solução habitacional permanente havia sido planejada. Os desabrigados foram encaminhados para três alojamentos provisórios viabilizados pela municipalidade e um outro mais, providenciado por um movimento social. Os relatos sobre as condições sanitárias, de alimentação e habitabilidade desses locais dão conta da falta de preparo do poder público para o momento posterior à remoção executada.<sup>302</sup>

As palavras de ordem que regiam o sentimento dos moradores eram incerteza e insegurança.<sup>303</sup> Não havia qualquer planejamento em relação à relocação de moradia para as famílias desabrigadas. Considerada a repercussão que a situação alcançou posteriormente o Governador do Estado de São Paulo anunciou a concessão de bolsa aluguel no valor de R\$ 500 (quinhentos reais), a ser repassada aos atingidos como medida paliativa até que pudessem acessar outra solução habitacional. Entretanto, o valor não foi suficiente para garantir o acesso de todas as famílias ao mercado de aluguéis na cidade, até porque, por vezes, faltavam outros requisitos necessários à contratação, a exemplo de caução ou fiador. Assim, mesmo com a bolsa-aluguel, após o período de abrigo muitas famílias se viram jogadas à própria sorte. A não resolução da questão, aliada ao baixo desempenho municipal para oferta habitacional, conduziu ao lançamento de moradias pelo Programa Minha Casa Minha Vida, atendendo aos indivíduos

---

<sup>302</sup> Veja-se, por exemplo, o relato de José Francisco dos Santos: "Eles chegaram domingo falando que teria que fechar a casa que a polícia garantiria a segurança dos bens. Foi informado que na segunda não poderia voltar, daí foi na terça, ele voltou e foi informado que, se trouxesse um caminhão, poderia retirar suas coisas. Ao chegar à casa, derrubaram a casa por cima de todos os bens. Foi perda total. A policial falou que tinha que fazer um BO, que teria sido feito, mas José não recebeu cópia do BO. Ficou sabendo que as casas estariam sendo saqueadas. Não tem nenhuma informação sobre para onde vão e por quanto tempo. A população de Pinheiro foi dispersada entre vários acampamentos, abrigos e casas de amigos". BRIGADAS POPULARES; JUSTIÇA GLOBAL; REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA VIOLÊNCIA. **Pinheiro**: um relato preliminar da violência institucional. Disponível em <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Pinheiro-um-Relato-Preliminar-da-Violencia-Institucional.-2012..pdf> p. 13

<sup>303</sup> Há inclusive relatos acerca de um possível ataque policial em um dos abrigos no dia subsequente à reintegração de posse: "Na segunda-feira 23/01 na Igreja Na. Sa. do Perpetuo Socorro, onde estavam abrigados parte dos despejados. Por volta da 1 hora da madrugada, duas viaturas da Polícia Militar com oito policiais (com a numeração das viaturas oculta por tarjas) chegaram à rua defronte, sacaram suas espingardas e começaram a disparar para dentro da igreja, através do alambrado. Disparam tiros de bala de borracha e depois granadas de gás. As pessoas se desesperam, as mulheres buscam as crianças para levar para dentro dos banheiros como proteção. Duas viaturas da polícia federal que se encontravam próximas ligaram suas sirenes, e com isso as viaturas da PM se retiraram. Meia hora depois três viaturas da Rota se posicionaram nas ruas em torno da igreja, onde se encontravam pessoas moradoras das imediações, e passaram a atirar para dispersá-las". *Ibidem*, p. 15

relacionados no cadastro municipal, com prioridade aos ex-moradores do Pinheirinho. Passados quatro anos da divulgação do empreendimento, a obra não foi finalizada.

Em que pese todos os registros de violações de direitos humanos, levados a cabo pelos próprios moradores, pela imprensa, e reunidos em denúncia oferecida à Organização dos Estados Americanos — OEA — a juíza que concedeu a liminar para a reintegração considerou que a remoção foi executada dentro da normalidade jurídica e com êxito no atingimento dos resultados pretendidos. Nas palavras da magistrada:

A operação me surpreendeu positivamente. A atuação da polícia. Eu tinha essa expectativa, mas nós tínhamos um pouco de receio porque as lideranças motivavam, incentivavam uma revolta, uma reação, uma carnificina como foi anunciado, um banho de sangue. Queriam colocar crianças e mulheres envolvidas nessa operação, na frente de combate. Então eu tinha muito receio, a esse respeito. A Polícia Militar se preparou, se planejou, durante mais de quatro meses com muita competência e exerceu e desempenhou um serviço admirável que é motivo de orgulho pra todos nós. (...) [A decisão] Foi muito pensada, foi muito refletida e foi muito difícil. Mas ao juiz cabe decidir e chega uma hora que se não há uma outra solução, uma outra negociação, e nem acordo entre as partes, porque aí eu também já não falaria mais nada — as partes acordaram, perfeito. Como eu quis, como se tentou e como fizemos reunião para isso, né? Mas não houve. E diante desta situação, e também sem nenhuma proposta efetiva do governo desapropriar a área. Era uma área particular e eu não podia dizer que o particular tem que fazer as vezes do poder público e providenciar moradia para diminuir o déficit habitacional. Até onde eu pude eu tentei a negociação sem ter esse poder de ingerência, mas só de argumentação. E eu agradeço a Deus por não ter tido nenhuma baixa, isso me tranquilizou muito.<sup>304</sup> (JORNAL "O VALE", 2016).

Não há qualquer hipérbole ou metáfora na comparação entre o ocorrido e operações articuladas com a finalidade bélica. O próprio quadro discursivo do Poder Judiciário, personificado no relato da juíza do caso, dá conta de imagens como "operação"; "carnificina"; "frente de combate" e ausência de "baixas" que não se adequam a outra grade interpretativa que não a da guerra. "Nós" e "eles" em um campo de suspensão das garantias — processuais e materiais — nucleares ao Estado Democrático de Direito, em nome do sucesso tático de eliminação do Inimigo.

<sup>304</sup> JORNAL "O VALE". Juíza admite: sentiu medo ao ordenar reintegração. Disponível em: <<http://www.ovale.com.br/nossa-regi-o/juiza-admite-sentiu-medo-ao-ordenar-reintegrac-o-1.212769>> Acesso em: 23/04/2016.

A questão que se coloca é compreender se esse seria um caso isolado que reproduziu um comportamento institucional excepcional, ou se a atuação jurisdicional nas situações de conflitos fundiários apresenta posicionamento similar, como regra. Assim, o controvertido percurso processual, a narrativa da magistrada, os relatos de violações de direitos vocalizados em registros da mídia e nos depoimentos dos moradores colocam-se como fatos geradores que passam a impulsionar a pesquisa desenvolvida na tese nos capítulos subsequentes.

Em primeiro plano, a inobservância de qualquer dos instrumentos jurídicos pertinentes às garantias dos moradores nas remoções forçadas e o desrespeito à moradia digna como direito fundamental constitucional. Um rito processual prolixo no qual os "invasores" tem pouca participação e são submetidos ininterruptamente a insegurança do deferimento do mandado de reintegração de posse, liminarmente, com exíguas possibilidades de defesa e restrito acesso à justiça. E, finalmente, um abismo entre as dinâmicas espaciais e coletivas que conformam a experiência territorial da ocupação e sua tradução jurídica ao processo por meio da expressão lacônica — mas potente em suas consequências — invasores.

Em síntese, a investigação se funda na hipótese geral de pesquisa segundo a qual o Poder Judiciário integra os elementos de reforço à segregação socioespacial nas cidades brasileiras. E isso ocorre por meio de um comportamento típico de resolução jurídica dos conflitos fundiários urbanos que impacta na distribuição territorial das cidades brasileiras. Supõe-se, portanto, a existência de um modo específico e regular de agir do Poder Judiciário na maioria das decisões que versam sobre esta temática, demonstrável a partir de posicionamentos e omissões dentro das decisões que ainda precisam ser melhor identificados e explicados. É o que pretendemos desenvolver a seguir.

**PARTE II – NAS TRAMAS DE PENÉLOPE: O PODER JUDICIÁRIO NA  
TECEDURA DE INTERESSES EM CONFLITO**

## 4. CAPÍTULO 4: O PODER JUDICIÁRIO COMO ARENA DE DISPUTAS FUNDIÁRIAS

### 4.1. NOTAS METODOLÓGICAS

O comportamento da atuação jurisdicional evidenciado no caso Pinheirinho, e em outros tantos casos análogos de remoções forçadas, motivou a realização de pesquisa empírica com o objetivo de se compreender mais detalhadamente a existência de certa regularidade nas decisões do Poder Judiciário, sobre conflitos fundiários urbanos. Em outras palavras, sendo a segregação socioespacial um dado intrínseco da constituição das cidades brasileiras, com a participação evidenciada de atores múltiplos — estatais e não estatais — quais as peculiaridades de seu processo de tradução nos afazeres no Judiciário? Em que medida tal atuação se compara ou se difere à participação dos demais agentes políticos e institucionais que compõem o mosaico do Estado Democrático de Direito? Qual a distância ou a proximidade entre as situações processuais e as dinâmicas conflitivas espaciais que lhe são subjacentes?

A demarcação do Poder Judiciário como um campo de análise empírica demanda o estabelecimento de certas premissas teóricas sem as quais os esforços empreendidos carecem de sentido e os resultados de relevância analítica. O primeiro ponto está na localização do Direito e do Poder Judiciário ante as demais relações — políticas, econômicas, sociais que lhes atravessam e que constituem a sociedade. Se é certo que o Direito não se define como um campo autônomo — apartado das influências produzidas nestes outros âmbitos — também é razoável ponderar que o Direito e a atuação jurisdicional possuem mecanismos próprios de funcionamento e legitimação, com relativa autonomia em comparação aos demais.<sup>305</sup> Diferente fosse, e considerando o ponto de partida desta tese segundo o

---

<sup>305</sup> Como afirma Ricardo Marcelo Fonseca, a indicação de uma relativa autonomia do direito em relação às demais esferas históricas não tem por objetivo atomizá-lo das influências recíprocas que por certo incidem na totalidade dos processos históricos, mas em vislumbrar: “posição mais dialética entre dois extremos (o da completa autonomia do direito e sua completa dependência em relação à economia), posição esta que justamente, obedece e respeita a profunda historicidade da realidade analisada, que frequentemente escapa a esquematismos e conceptualizações que se pretendem fechadas e transtemporais”. FONSECA, Ricardo Marcelo. **Introdução teórica à história do direito**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 101

qual a segregação socioespacial é atravessada pelas relações de classe no capitalismo moderno, não haveria qualquer sentido em investigar o Judiciário nessas demandas, já que o resultado seria invariavelmente o de privilegiar os proprietários em detrimento daqueles que não possuem o título da terra. E talvez o seja. Mas ao assumirmos esta relativa autonomia, percebemos a atuação jurisdicional em outro patamar de sua operacionalidade. Tal atuação ocorre com a identificação dos recursos mobilizados para estabilização do conflito e a consequente complexificação dos mecanismos jurídicos que precisam ser reivindicados para que esta decisão tenha legitimidade (ao menos formal) no Estado Democrático de Direito.

Outra advertência que merece ser registrada refere-se ao caráter não normativo que esta investigação pretende alcançar. Não se trata de classificar em boas ou más as práticas jurisdicionais num conjunto de decisões. Como bem aponta José Rodrigo Rodriguez a eleição de um modelo de racionalidade judicial como horizonte normativo, não raro a partir de elaborações externas e estranhas às características da cultura jurídica nacional<sup>306</sup>, conduz a um trabalho de Sísifo, na descrição pela falta. E, assim, escapam à crítica os elementos que de fato constituem a racionalidade do Judiciário e que poderiam servir ao melhor entendimento das estruturas de pensamento que subsidiam a formulação dos posicionamentos nas decisões no Brasil.

Finalmente, uma última consideração diz respeito ao lugar da pesquisa jurisprudencial nas produções teóricas no Brasil, aliás em ascensão. Não é novidade que a tônica da retórica argumentativa no direito perpassa, muitas vezes, pela

---

<sup>306</sup> "Ao afastar (ou pelo menos suspender até que se prove o contrário) o veredito de irrelevância sobre o direito brasileiro, abre-se um mundo novo diante do pesquisador. Talvez seja razoável mudar o tom a partir de agora e viver o drama de nosso direito com toda a intensidade, a começar pelas pautas de pesquisa que se insinuam no horizonte. Pois as perspectivas são amplas. Além de revisitarem os clássicos das ciências humanas brasileiras para compreender o lugar ocupado pelo direito, há diversas outras possibilidades de pesquisa centradas, por exemplo, na verificação empírica da adequação entre a norma jurídica e a realidade que podem incluir investigações sobre a gênese e as mudanças de função e configuração de nossas instituições (...). Num nível mais abstrato de trabalho intelectual, podemos pensar em reflexões sobre as feições originais do estado de direito brasileiro - sua formação e devir -, além de discussões teóricas sobre os aparelhos conceituais gestados nos países centrais para análise do direito na periferia capitalista. Outro campo de pesquisas por explorar é a discussão sobre os efeitos do direito sobre a distribuição de renda no Brasil. (...) A avaliação das políticas públicas desta perspectiva poderia ajudar a explicar porque permanecemos um dos países mais iníquos do mundo, além de poder ajudar a criação de mecanismos institucionais que visem a reverter este quadro." RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?**: Para uma crítica do direito (brasileiro). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 52-53.

invocação do argumento de autoridade como fonte de fortalecimento do posicionamento que se está a sustentar, seja ele qual for. Aliás, essa mesma racionalidade se faz presente também na fundamentação das decisões, como será evidenciado e problematizado mais adiante. Entretanto, a utilização aleatória de decisões em pesquisas acadêmicas, como prática de ratificação de um posicionamento teórico, não só enfraquece o debate de ideias (visto que a necessidade de argumentação se desincumbe ante os "dados da realidade") como também distorce a importância que a pesquisa jurídica empírica pode vir a ter.

Não é o objetivo desta investigação. Os dados coletados na pesquisa empírica não têm, nem podem ter, o condão de aprisionar as possibilidades teóricas e de um devir acerca do Direito, dos direitos e da democracia. Muito menos devem servir à constituição de um saber com viés pragmatista, para o qual se é possível eliminar posicionamentos teóricos que não encontram respaldo na realidade do Judiciário, tal como ela está. Em suma, para o posicionamento que aqui se adota, não servem os dados de escudo, mas de insumo reflexivo.

Consideradas tais advertências, foi necessário construir um percurso metodológico capaz de conduzir o procedimento de pesquisa com vistas na produção de dados e informações que pudessem ser analisados no quadro interpretativo proposto. A pesquisa empírica com coleta de informações que se utilizam dos repositórios de decisões do Poder Judiciário para seleção das fontes não é tarefa simples, por algumas razões. Em primeiro lugar, pela escassez de reflexões e marcos teóricos que se ocupem das peculiaridades da pesquisa empírica em Direito. Como praxe, o empréstimo de alguns referenciais metodológicos que desenvolveram seus métodos com os olhos voltados às ciências sociais, deixam escapar dimensões internas ao Poder Judiciário, que demandam uma investigação propriamente jurídica. Essa fragilidade teórica desdobra-se em um histórico de desconhecimento sobre a atuação jurisdicional, facilmente identificado na dificuldade de acesso às fontes e na ausência de tratamento uniformizado dos dados coletados, como melhor descreveremos a seguir.<sup>307</sup>

---

<sup>307</sup> O quadro de desinteresse acerca das decisões jurisdicionais como fontes de pesquisa tem se modificado. Algumas iniciativas relevantes merecem registro, como a formação da Rede de Pesquisa Empírica em Direito e do Projeto "Pensando o Direito", desenvolvido pela Secretaria de

Essa atitude diante da pesquisa demandou a tomada de uma série de decisões durante sua elaboração, muitas das quais foram testadas e modificadas quando se mostravam desacertadas ou ineficazes. Sob a influência do quadro teórico de leitura das cidades brasileiras, exposto nos capítulos anteriores, foram feitas escolhas que transitam desde o recorte do universo das decisões; a delimitação das unidades de pesquisa; perpassando pelas variáveis de interesse em cada acórdão; até, finalmente, a construção de tipologias que pretendem agrupar os resultados obtidos em conjuntos analiticamente úteis.

A primeira etapa metodológica, portanto, deu-se com a definição do universo de pesquisa e das amostras das decisões que seriam coletadas. O Poder Judiciário não corresponde a uma instituição monolítica e para que os objetivos da pesquisa fossem alcançados era necessário precisar e justificar quais tribunais seriam o *locus* da investigação. Recolheu-se então, um rol variado de opções que se apresentavam a partir da distribuição de competência de jurisdição<sup>308</sup> sobre os casos que se

---

Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Aliás, no âmbito deste projeto desenvolveu-se pesquisa inédita sobre o tema em análise nesta tese, cujos resultados podem ser consultados em: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Direito. Sumário executivo – Relatório de pesquisa “**Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis**”. Série Pensando o direito. nº7/2009. – versão publicação. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009. Além disso, importantes análises são realizadas a partir do olhar das ciências sociais, a exemplo do trabalho de LIMA, Kant Roberto de; EILBAUM, Lúcia e PIRES, Lenin. (organizadores) **Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. O objetivo da crítica não é interditar o olhar dispensado pelas ciências sociais ao direito, mas, ao contrário, demarcar a relevância no desenvolvimento de uma perspectiva crítica elaborada desde o direito, e em um diálogo interdisciplinar, sobre suas próprias vicissitudes.

<sup>308</sup> A Constituição Federal, em seu Art. 92, estabelece os seguintes órgãos do Poder Judiciário: Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares, Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal. A partir desta divisão, cada órgão do Poder Judiciário — à exceção do Conselho Nacional de Justiça que é um órgão do judiciário, mas não um órgão jurisdicional - terá competência para julgar as matérias que lhe forem correlatas. As competências das Justičas da União são estabelecidas na própria Constituição e a Justiça Estadual possui competência residual. De maneira sintética, é possível afirmar que os Tribunais Superiores possuem competência recursal (por meio da interposição de recurso extraordinário (STF) e recurso especial (STJ)) e, em alguns casos, competência originária. A competência da Justiça Federal está disposta no Art. 109 da Constituição e diz respeito, especialmente, a "causas em que a União, entidade autárquica, ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral ou à Justiça do Trabalho" (Art. 109, I). A organização do Poder Judiciário é estabelecida, ainda, a partir de graus de jurisdição. O primeiro grau de jurisdição é sempre vinculado a uma determinada comarca (Justiça Estadual) ou subseção judiciária (Justiça Federal). Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais colocam-se no segundo grau de jurisdição. Abrangem, territorialmente, o estado (TJ) ou toda a região (TRF).



desejava analisar. Assim, determinou-se a escolha dos Tribunais de Justiça Estaduais (TJ) e dos Tribunais Superiores — Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF) — como os órgãos jurisdicionais que seriam pesquisados.

O recorte foi realizado sob a consideração de que os conflitos fundiários, em função de seus sujeitos e objetos de disputa, são mais recorrentemente conduzidos à Justiça Estadual.<sup>309</sup> Com isso não se ignora que também a Justiça Federal atua em situações de conflitos fundiários urbanos e que, inclusive, cada vez mais tal atuação tem potencial para ser ampliada, diante do contexto de grandes projetos urbanos federais que impulsionam as situações de despossessão.

No mesmo sentido, apesar de as ações judiciais de despejo coletivo<sup>310</sup> serem ajuizadas, majoritariamente, nas comarcas de localização dos imóveis em disputa, a eleição do segundo grau de jurisdição (TJ) permitiu um melhor mapeamento das origens dos conflitos judicializados (diversos municípios em um mesmo Estado) e também a verificação do duplo discurso jurisdicional, já que a decisão de segundo grau retoma textualmente os argumentos levantados em primeira instância. Mas é evidente que em pesquisa futura cada uma das decisões que foram consideradas poderá ser verticalizada, com a retomada da ação original, na comarca inicial, e com a identificação de novos argumentos sobre o conflito retratado.

Finalmente, os Tribunais Superiores foram incluídos na pesquisa pela importância que constitucionalmente carregam no sentido de alinhar as decisões dos demais tribunais à observância das normas constitucionais (STF) e infraconstitucionais federais (STJ). É certo que os limites argumentativos no âmbito destes tribunais tornam-se mais restritos, diante da impossibilidade de reexame de

---

<sup>309</sup> Em que pese o Tribunal de Justiça do Distrito Federal de Territórios esteja incorporado à organização judiciária sob administração da União, sua inclusão no campo da pesquisa justifica-se pela competência material equivalente àquela exercida pelos Tribunais de Justiça Estaduais no que se refere ao julgamento dos recursos e remessas de ofícios relativos a decisões proferidas pelos Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios, conforme Art. 8º, III, da Lei n.º 11.697, de 13 de junho de 2008.

<sup>310</sup> Por ações judiciais de despejo coletivo entendemos todas as modalidades de ações judiciais cujo pedido corresponda a despossessão de coletividades. Como será discutido em item específico, demonstrou-se que a ação preferencial para esta finalidade refere-se à ação de reintegração de posse.

matéria fática ou probatória.<sup>311</sup> Ainda assim, optou-se pela inclusão desses órgãos limitando a coleta das decisões às situações nas quais se tangenciou o mérito dos litígios, o que fez com que muitos casos coletados fossem descartados por tratarem de matéria exclusivamente processual. Além disso, em função da compatibilidade necessária entre os dados para produção das informações quantitativas, aqueles dos Tribunais Superiores foram utilizados tão somente para a análise qualitativa que se desenvolveu.

Decidido o *locus* dentro do Judiciário, faltava ainda escolher os critérios territoriais que deveriam orientar a realização das pesquisas em âmbito estadual, já que a dimensão da investigação doutoral tornaria ineficaz a execução da coleta de dados nas 27 unidades federativas. Nesse sentido, a resposta imediata seria a de que os estados que deveriam ser preferencialmente analisados seriam aqueles com maior quantidade de processos judiciais que versassem sobre conflitos fundiários urbanos. Ocorre que esse dado não foi produzido por nenhuma agência. Como saída metodológica para este impasse, a possibilidade estaria em realizar o recorte territorial a partir dos estados onde existe maior número de conflitos fundiários urbanos, considerada sua existência espacial, independentemente de sua judicialização. Ocorre que esses dados também não existem em âmbito nacional. Assim, diante dessas ausências, foi necessário construir um caminho argumentativo para que os Tribunais de Justiça escolhidos fossem, ao máximo, representativos da realidade que se desejava investigar.

O raciocínio que orientou esta escolha partiu da retomada do conceito de conflito fundiário urbano como situações de disputa entre posse e propriedade, envolvendo famílias de baixa renda, que necessitam do Estado para provisão da moradia. Essa noção, como visto, está umbilicalmente conectada à presença de espaços de informalidade/irregularidade fundiária e dos enfrentamentos entre as pessoas que moram nesses locais e aqueles que possuem a titularidade formal da terra, inclusive o Estado.

---

<sup>311</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 7. A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial. Disponível em <[http://www.stj.jus.br/docs\\_internet/VerbetesSTJ\\_asc.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ_asc.pdf)>. Acesso em: 15 de abril de 2016.

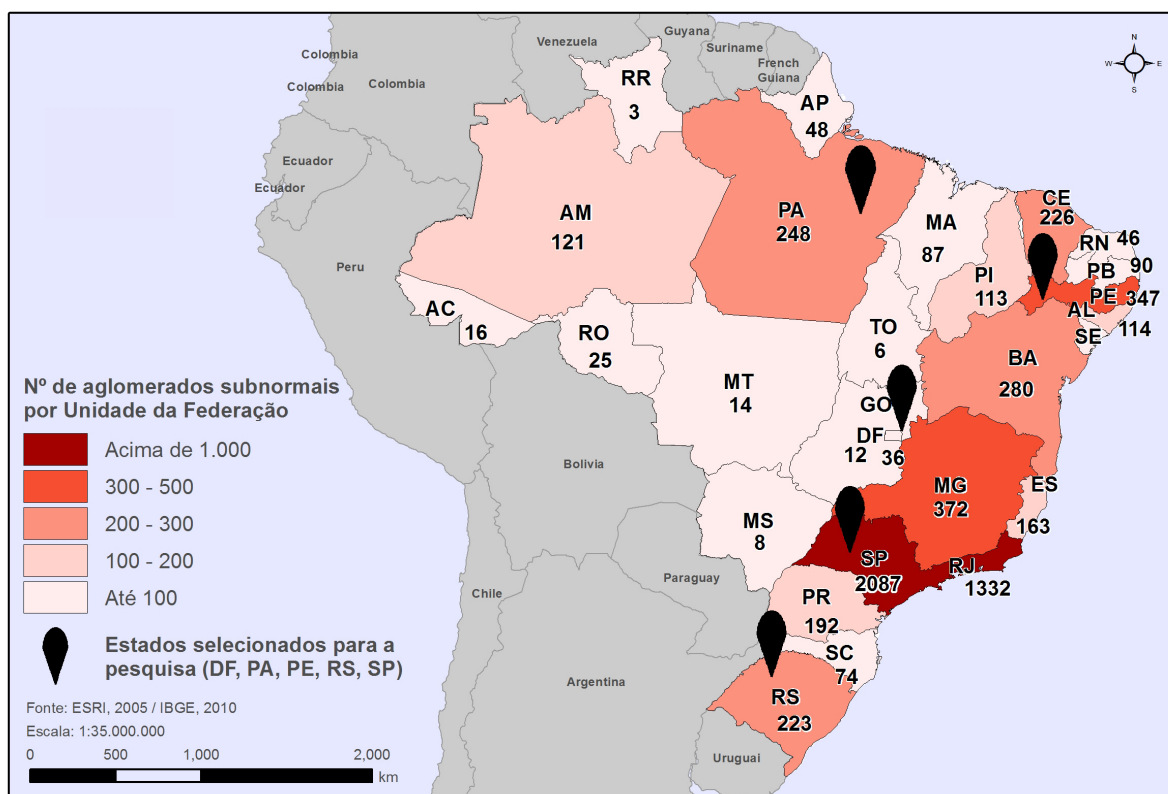
Por tal razão, a coleta das fontes primárias foi realizada nos Tribunais de Justiça localizados nos estados que concentram o maior número de domicílios em assentamentos precários ou aglomerados subnormais, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>312</sup>. Assim, diante da inexistência de informações específicas sobre a ocorrência e a territorialidade dos conflitos fundiários urbanos brasileiros, assumimos a utilização das informações que versam sobre a irregularidade fundiária como potencial gerador dessas situações de disputa.

A concentração de aglomerados na Região Sudeste, e a intenção de se incorporar a diversidade regional como um fator importante para a construção de um panorama geral brasileiro, levaram a que fossem selecionados cinco unidades federativas — respeitada a classificação regional — cada qual representativa da maior concentração de aglomerados em sua região, conforme disposto no mapa.

---

<sup>312</sup> Os dados foram coletados conforme informações disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Segundo o órgão, "Os primeiros resultados sobre os recortes territoriais classificados como aglomerados subnormais no Censo Demográfico 2010, no total de 6.329, apresentam informações sobre a população residente e o número de domicílios ocupados em favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros assentamentos irregulares para o conjunto do País, Grandes Regiões, Unidades da Federação e municípios." IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais:** Primeiros resultados. Disponível em: < [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/default\\_aglomerado\\_s\\_subnormais.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerado_s_subnormais.shtm) >. Acesso em: 17 de setembro de 2015. Os dados foram organizados em uma tabela sintética, em anexo (ANEXO 01). Para melhor visualização da disposição territorial dos aglomerados subnormais, produziu-se o esquema cartográfico correspondente ao Mapa 01.

**Figura 1 -** Mapa 01: Distribuição de aglomerados subnormais por região e unidade da federação



Fonte: MILANO, 2016 e IBGE. Execução: FURLAN, 2016.

As unidades federativas selecionadas — São Paulo, Pará, Distrito Federal, Pernambuco e Rio Grande do Sul — possibilitaram a coleta de decisões proferidas em contextos urbanos bastante distintos e apresentam especificidades no desenvolvimento dos conflitos. Além disso, possuem repositórios de decisões judiciais com disponibilidade de informações em graus distintos de completude e facilidade de acesso, o que impactou fortemente nos resultados obtidos. Embora essas diferenças possam ser consideradas um obstáculo na inserção das informações sobre o mesmo quadro interpretativo dos estudos urbanos, permitem a recondução do problema ao *locus* inicial em que se move a pesquisa, qual seja, o Poder Judiciário. Por essa razão, mesmo nos estados em que a seleção dos dados se mostrou inexpressiva, no que tange à quantidade de decisões disponíveis a partir dos critérios estipulados, optamos por não buscar fontes alternativas que pudessem preencher os vazios (como dados das agências fundiárias do Poder Executivo, produções acadêmicas ou de registros da mídia). Isso porque, como será melhor abordado na sequência, insistimos na existência de sentidos perceptíveis nas ausências verificadas.

Ainda assim, não restam dúvidas de que as informações coletadas não representam a totalidade das experiências jurisdicionais brasileiras, tampouco abrangem a multiplicidade de dinâmicas conflitivas que existem nas cidades do país. Muitos estados cuja expressividade na ocorrência de conflitos fundiários urbanos é registrada na literatura — como Minas Gerais e Rio de Janeiro — não foram incorporados ao objeto da análise. Mas é fato que toda pesquisa demanda a realização de um recorte do problema abordado e que esta seleção é, por definição, redutora e simplificadora. Diante de tudo isso, a inclusão dos Tribunais Superiores na análise pretende amenizar possíveis distorções territoriais, já que neste âmbito de investigação foram consideradas todas as decisões, independentemente do local de origem.

**Tabela 1 - Casos selecionados por tribunal (em %)**

<b>Tribunal</b>	<b>Total</b>	<b>% simples</b>	<b>% acumulada</b>
Rio Grande do Sul	111	36%	36%
São Paulo	99	32%	68%
Distrito Federal	30	10%	77%
Pará	26	8%	86%
Pernambuco	18	6%	91%
STJ	14	5%	96%
STF	13	4%	100%
<b>Total de casos analisados</b>	<b>311</b>	<b>100%</b>	<b>-</b>

Fontes: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Tribunal de Justiça de São Paulo, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Tribunal de Justiça do Pará, Tribunal de Justiça de Pernambuco, Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, 2016.

Finalmente, a definição do período temporal em que as decisões seriam analisadas se fez necessária. A delimitação do lapso temporal para coleta das fontes observou dois critérios simultâneos. O período deveria considerar a vigência do arcabouço legislativo, cuja aplicação pelos magistrados se desejava verificar, e, ainda, compreender duração razoável para que o volume de decisões que seriam coletadas e analisadas fosse factível nas contingências de uma pesquisa individual de doutoramento.

O marco de origem abrangeu o ano subsequente à edição do Estatuto das Cidades, que reforçou substancialmente a base legislativa para ordenação do

espaço urbano e ampliou os instrumentos jurídicos que poderiam ser utilizados em casos de conflito. Considerou-se também que já se encontrava em vigor a Constituição Federal de 1988, marco jurídico original da política urbana e da função social da propriedade urbana. Com isso em vista, elegeu-se inicialmente o período compreendido entre 2002 e 2015.

Embora essa definição tenha se mostrado adequada à pesquisa nos repositórios dos Tribunais Superiores, a coleta das fontes nos Tribunais de Justiça Estaduais, demandou um recorte temporal mais restrito para que se tornasse exequível em função do número de decisões disponíveis sobre o assunto. Essa dificuldade se fez sentir de maneira distinta, a depender do estado pesquisado. De sobremaneira o Tribunal de Justiça de São Paulo e o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul foram aqueles com volume de decisões mais expressivo (30.706 decisões no TJ-SP e 11.464 decisões no TJ-RS). Comparativamente, o Tribunal de Justiça de Pernambuco, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e o Tribunal de Justiça do Pará apresentaram poucas decisões para cada verbete pesquisado.<sup>313</sup>

Os critérios temporais para os Tribunais de Justiça Estaduais, entretanto, não poderiam ser distintos sob pena de inviabilizar a comparação dos dados obtidos, criando-se, assim, um viés indesejável para as conclusões daí correntes. Em função dessas peculiaridades, dois parâmetros temporais foram estabelecidos: as decisões do STJ e do STF foram coletadas no período compreendido entre 2002-2015, enquanto nos Tribunais de Justiça o período de investigação foi minorado para o biênio 2014-2015.

Vencida a etapa de caracterização do universo de pesquisa, a segunda etapa metodológica implicou na construção de um instrumento de coleta que permitisse verificar os aspectos pertinentes ao problema sob análise. A conformação do instrumento de coleta<sup>314</sup> ocupou-se de captar a atuação jurisdicional sob um duplo viés. De um lado, sistematizar as características das demandas fundiárias no que diz respeito especialmente aos agentes e objetos

---

<sup>313</sup> Os dados específicos sobre o número de decisões encontradas em cada verbete, por Tribunal pesquisado, encontram-se no Apêndice.

<sup>314</sup> O instrumento de coleta foi sistematizado no Quadro 1 (Apêndice B).

do conflito retratados pela tradução do processo: i) classificação quanto ao tribunal de origem; ii) modalidade do recurso; iii) natureza da ação originária; iv) qualificação das partes; vi) identificação da individualização dos sujeitos; vii) concessão de liminar; viii) dominialidade do Imóvel; ix) município de origem; x) ano da decisão; xi) identificação de ator coletivo.

De outro, reconstituir os fundamentos e as razões expostos no processo: i) pedido recursal; ii) resultado do recurso; iii) argumentos mobilizados no fundamento da decisão; iv) fontes do direito na fundamentação da decisão; v) princípios ou direitos mencionados; vi) referência à tipologia habitacional; vii) alusão à espacialidade do conflito (territorialização); viii) designação dos agentes e da ação social *sob judice*; ix) caracterização dos agentes e da ação social em tela. Sob uma ou outra dimensão, todos os dados foram extraídos a partir da narrativa processual dos conflitos em questão com o intuito de reconstituir a visão do Judiciário sob tais dinâmicas socioespaciais. Ao proferir as decisões, não raro os magistrados de segundo grau invocam textualmente a decisão de primeira instância, incorporando as razões suscitadas pelo juiz da comarca originária como fundamentos de seu próprio entendimento. Nas ocasiões em que isso ocorreu, assumiu-se a argumentação ratificada pelo juiz como parte de seu próprio discurso sobre conflito analisado.

Uma terceira etapa de execução da coleta dos dados para pesquisa compreendeu a elaboração de um procedimento metodológico capaz de realizar a seleção das decisões que interessavam ao objeto principal. No que diz respeito à escolha dos termos que nortearam a procura nos sistemas de busca jurisprudencial, os critérios pautaram-se na identificação de situações adequadas ao conceito de conflito fundiário urbano coletivo previsto na Resolução Recomendada n.º 87, do Conselho Nacional das Cidades. Assim, limitaram-se as buscas aos casos em que o objeto da ação seja a disputa pela posse/propriedade, tendo como uma das partes famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis, dentro de uma dimensão de litígio coletiva, cuja natureza seja de interesse social.

Como ponto de partida para delimitação dos termos de busca, realizou-se uma pesquisa sobre a estrutura do sistema Tesouro do Superior

Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, que dispõe de um Vocabulário Jurídico Controlado, com as seguintes especificações:

uma lista de termos jurídicos e de conexão acompanhados das relações que se estabelecem entre eles. Pretende ser um instrumento adequado para: — maximizar o uso da informação jurisprudencial, atingindo níveis crescentes de acessibilidade para usuários internos, ministros e servidores, outros órgãos do Poder Judiciário, advogados e público em geral; — atingir maior uniformidade e flexibilidade no tratamento da informação; — facilitar o intercâmbio da informação entre sistemas e bases de dados, possibilitando uma integração mais abrangente.<sup>315</sup>

Esse sistema dispõe também de uma lista de termos de relação associativa que “ocorre entre termos que não são equivalentes nem formam uma hierarquia, mas são tão associados mentalmente que se deve tomar essa relação explícita no Tesouro”. A tentativa de utilização de termos combinados demonstrou a complexidade do objeto da presente pesquisa, e da inadequação de tais termos com as dimensões dos conflitos fundiários urbanos.<sup>316</sup>

Assim, optou-se por modificar a pesquisa com a utilização de termos simples<sup>317</sup>, estabelecidos a partir da literatura específica sobre conflitos fundiários urbanos e também sobre influência da doutrina jurídica acerca das disputas possessórias. Os termos foram escolhidos de acordo com o objetivo da pesquisa, ou seja, da análise de conflitos fundiários urbanos coletivos: tipo processual (que pudesse delimitar o litígio quanto à posse ou propriedade urbana) e tipologia da habitação/ação dos agentes (que pudesse fornecer um recorte das partes do litígio quanto à natureza social e à coletividade). Nos resultados obtidos consideraram-se tanto decisões monocráticas quanto decisões colegiadas, restritas à jurisprudência cível.

<sup>315</sup> Disponível em <<https://ww2.stj.jus.br>> Acesso em 21 de janeiro de 2014.

<sup>316</sup> A busca pela combinação de termos “posse E propriedade NÃO (mst OU rural OU agrária OU fazenda OU indígena OU FUNAI OU INCRA) NÃO (penal OU criminal ou drogas OU armas OU *habeas corpus* OU crime) NÃO (cargo OU concurso) NÃO tributário NÃO coabitação NÃO prequestionamento NÃO (contrato adj bancário)” resultou em 422 documentos no STJ, dos quais 09 resultados foram compatíveis com os critérios da busca.

<sup>317</sup> Foram usados os seguintes termos: reintegração de posse; imissão na posse; desapropriação; posse e esbulho; posse clandestina; aglomerados; ocupação e moradia; conflito fundiário; mocambo; palafita; favela; direito à moradia; ocupação urbana; invasão e propriedade; assentamento irregular; ocupação coletiva; invasão coletiva. Na pesquisa realizada nos Tribunais Superiores incluiu-se o verbete “Intervenção Federal” já que, por vezes, os conflitos aparecem nessas instâncias por meio do pedido de intervenção federal para cumprimento da reintegração de posse.



No que diz respeito à busca nos Tribunais de Justiça Estaduais, as dificuldades foram maiores visto que cada tribunal possui classificação própria para organização das decisões. Em que pese a base de dados seja conformada por arquivos digitalizados, não é possível afirmar que todos os casos judicializados estejam nela incluídos, até porque inexitem informações produzidas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que sistematizem a produção jurisprudencial sobre a temática e que, portanto, pudessem servir de prova real em relação aos resultados obtidos na coleta.<sup>318</sup> Especialmente no âmbito da Justiça Estadual, o acesso às decisões varia de acordo com a capacidade institucional e a interface de busca jurisprudencial adotada pelo Tribunal (com maior ou menor eficiência dos filtros disponibilizados). Outro aspecto importante diz respeito à ausência de uniformidade terminológica na indexação das decisões no repertório dos tribunais, variando de acordo com critérios estabelecidos arbitrariamente pelo juiz, e que muitas vezes impede a localização precisa do fenômeno que se deseja investigar. Sobremaneira, para a identificação do caráter coletivo e do interesse social dos conflitos pesquisados tal obstáculo assumiu peculiar importância.

Nas investigações realizadas tanto nos Tribunais de Justiça Estaduais quanto nos Tribunais Superiores o procedimento adotado para seleção das decisões foi idêntico. A triagem inicial foi feita a partir da leitura das ementas das decisões, com a identificação de critérios e, após a primeira filtragem, realizou-se a leitura das decisões em seu inteiro teor, excluindo os processos que não se adequassem aos critérios da pesquisa. A utilização das ementas como fonte de identificação do conteúdo dos processos não foi aleatória. A

---

<sup>318</sup> O Conselho Nacional de Justiça instituiu por meio da Resolução nº 110 de 6 de abril de 2010 o Fórum de Assuntos Fundiários, "de caráter nacional e permanente, destinado ao monitoramento dos assuntos pertinentes à essa matéria e à resolução de conflitos oriundos de questões fundiárias, agrárias ou urbanas". Ademais, por meio da Resolução n. 22, de 04 de março de 2009, o CNJ recomendou aos Tribunais e Varas que "I - priorizem e monitorem constantemente o andamento dos processos judiciais envolvendo conflitos fundiários; II - implementem medidas concretas e efetivas objetivando o controle desses andamentos". No site oficial do órgão, há, ainda, a possibilidade de se consultar dados com "informações acerca de processos que tenham por objeto conflitos fundiários e temas correlatos". As planilhas disponíveis referem-se à Justiça Estadual e à Justiça Federal, compreendendo o período entre 2009 e 2013. Todavia, encontram-se sem preenchimento. Em resposta ao questionamento realizado por esta pesquisadora à Corregedoria Nacional de Justiça, na data de 7 de dezembro de 2015, foi respondido que " Os trabalhos do Fórum de Assuntos Fundiários estão suspensos até a formação do novo Comitê Executivo Nacional. Dessa forma, os responsáveis pela gestão de conteúdo desta página não foram encontrados e não temos a informação se estes dados foram coletados".

obrigatoriedade de indexação de ementas nas decisões possui previsão legislativa<sup>319</sup> e cumpre a função de dar publicidade à síntese dos elementos fundamentais da decisão proferida. É, portanto, um mecanismo importante de transparência e controle social sobre os afazeres jurisdicionais o qual, durante a coleta das decisões, mostrou-se revelador das associações entre a terminologia utilizada pelos tribunais e sua (des)afinação com a leitura urbanística.<sup>320</sup>

Finalmente, os dados levantados foram tabulados segundo os critérios definidos no instrumento de coleta. A tabulação permitiu a sistematização das informações, especialmente quantitativas, e a análise relacional dos dados obtidos e a conformação de uma tipologia dos conflitos pesquisados, conforme demonstramos nos itens a seguir.

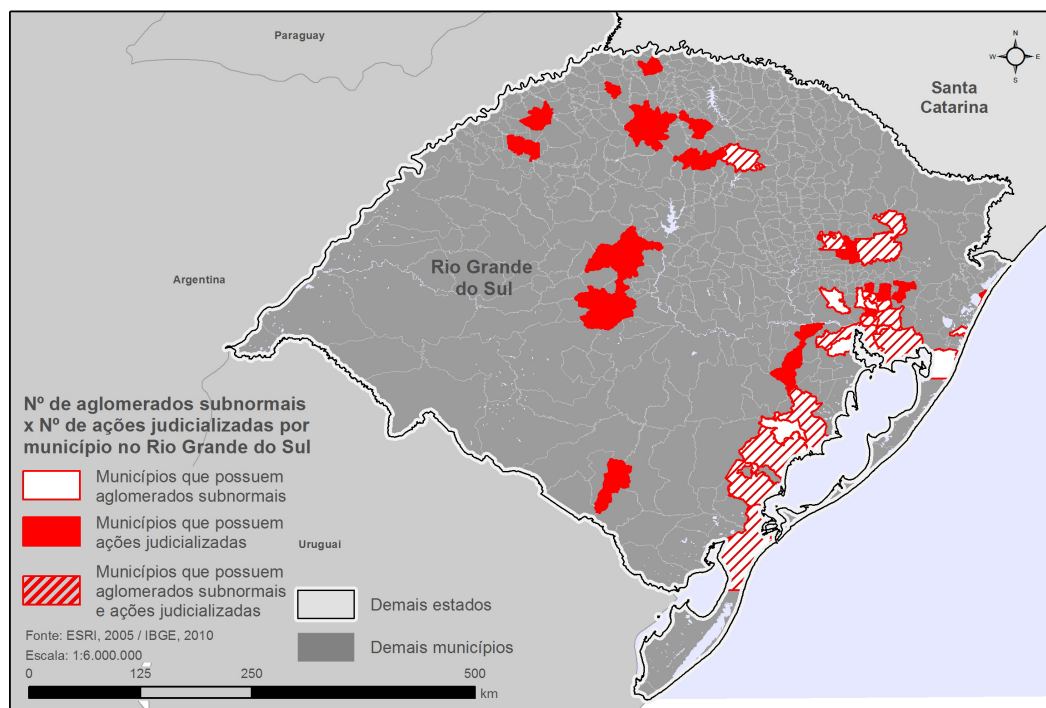
Nesse processo de seleção das decisões e constituição do banco de dados, ausências se fizeram notar e indicaram possibilidades de sentidos. A primeira verificação não esperada refere-se ao número baixo de decisões que versam sobre conflitos fundiários urbanos, especialmente nos Tribunais Superiores. Se considerarmos que no STF foram identificados 13 conflitos e no Superior Tribunal de Justiça 14 casos, é possível afirmar que o número de disputas fundiárias que chegam a estas cortes é bastante diminuto diante da quantidade de situações verificadas nos Tribunais de Justiça Estaduais. Entretanto, mesmo nos Tribunais de Justiça Estaduais, o número de conflitos judicializados em comparação com as situações geradoras de conflito — ou seja, os aglomerados subnormais — é bastante subestimado. A representação cartográfica a seguir demonstra justamente os espaços de confluência e distinção entre os municípios com presença de aglomerados subnormais — identificados pelo IBGE — e os municípios onde se identificou a judicialização destas situações.

---

<sup>319</sup> Art. 943. Os votos, os acórdãos e os demais atos processuais podem ser registrados em documento eletrônico inviolável e assinados eletronicamente, na forma da lei, devendo ser impressos para juntada aos autos do processo quando este não for eletrônico. §1º Todo acórdão conterá ementa. § 2º Lavrado o acórdão, sua ementa será publicada no órgão oficial no prazo de 10 (dez) dias. BRASIL. **Código de Processo Civil**. Lei n.13105, de 16 de março de 2015.

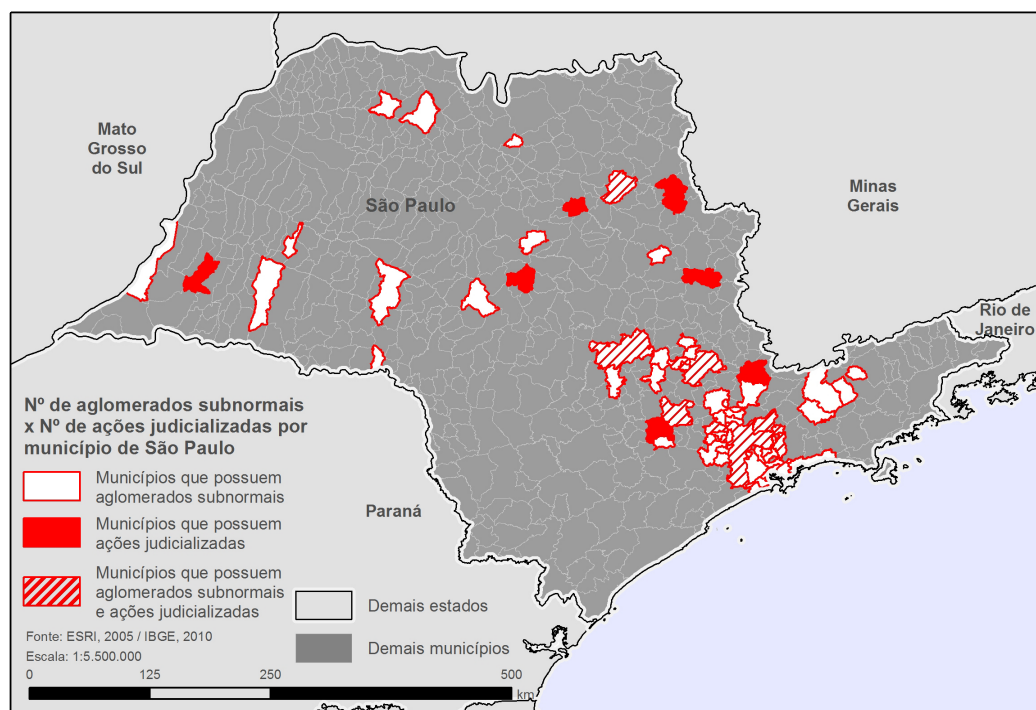
<sup>320</sup> Em trabalho original acerca da importância do órgão teórico-metodológica dos documentos judiciais como fonte de pesquisa, José Augusto Chaves Guimarães dedica-se ao conteúdo mínimo que ser observado na elaboração das ementas. Para o autor, a ementa se define como uma síntese ou um sumário da sentença ou do acórdão, tratando-se de verdadeiro "documento contíguo" àqueles e que possui como função central "servir de apoio à pesquisa ou, melhor dizendo, atuar como produto documentário facilitador do processo de recuperação da informação". Para tanto, se constitui por duas partes - um cabeçalho e uma parte dispositiva — por meio das quais a informação da decisão deve estar disposta com a maior clareza e acessibilidade possíveis. Cf. GUIMARÃES, José Augusto Chaves. **Elaboração de ementas jurisprudenciais**: elemento teórico-metodológicos. Série Monografias do CEJ; 9. p. 61.

**Figura 2 - Mapa 02: Decisões analisadas x aglomerados subnormais (TJ/RS)**



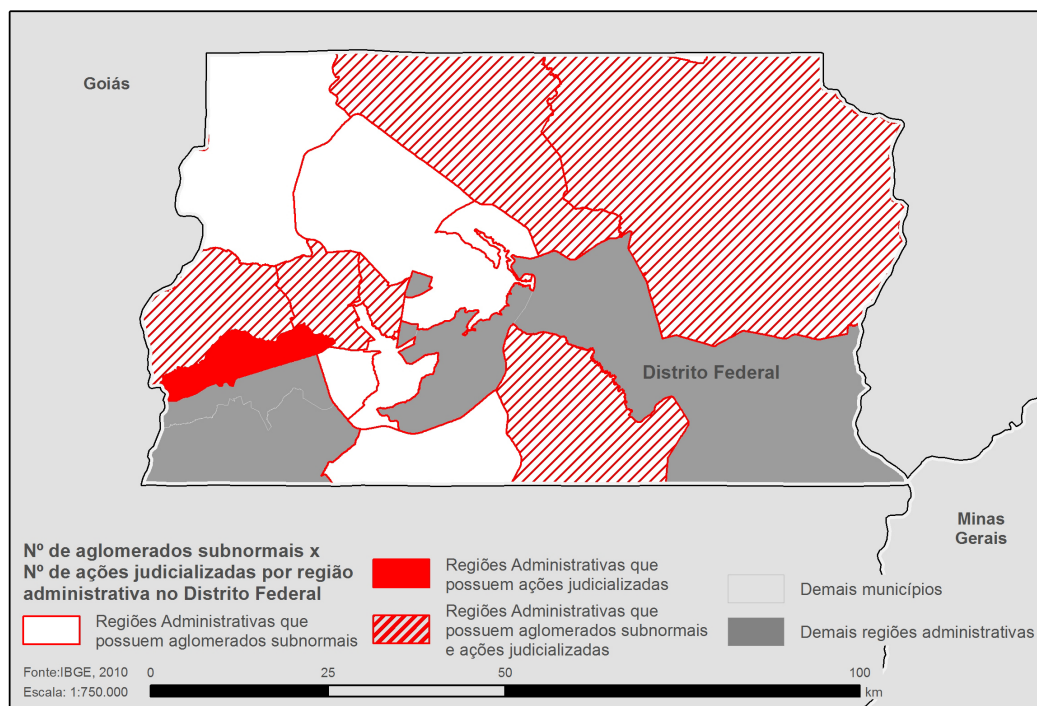
Fonte: MILANO, 2016 e IBGE. Execução: FURLAN, 2016.

**Figura 3 - Mapa 03: Decisões analisadas x aglomerados subnormais (TJ/SP)**



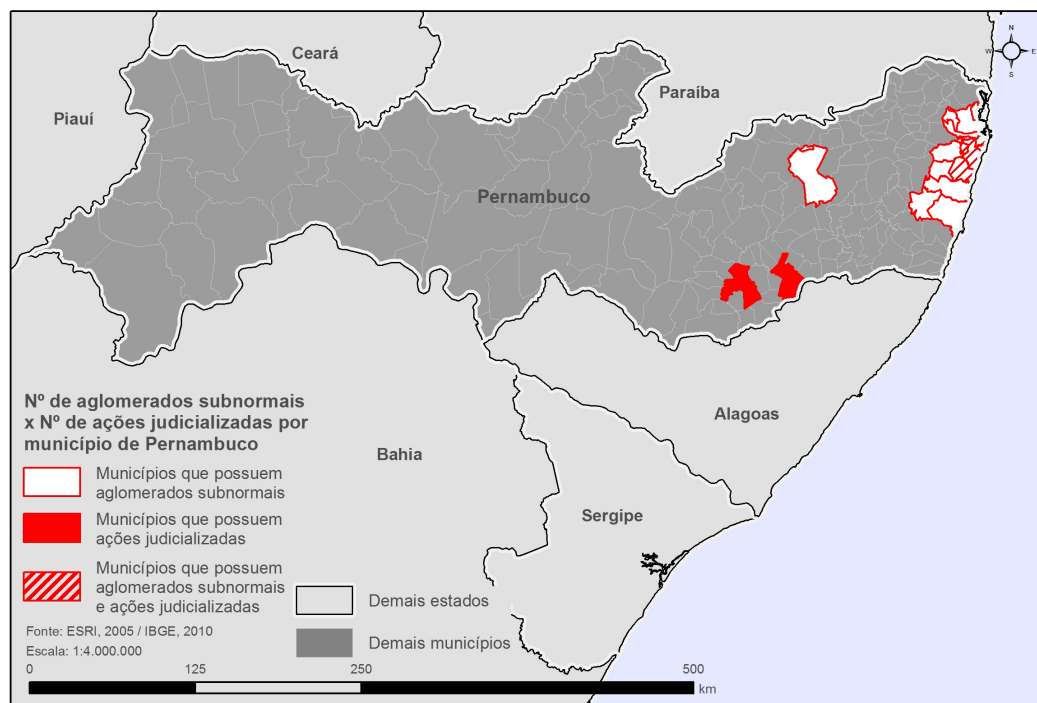
Fonte: MILANO, 2016 e IBGE. Execução: FURLAN, 2016.

**Figura 4 -** Mapa 04: Decisões analisadas x aglomerados subnormais (TJ/DF)



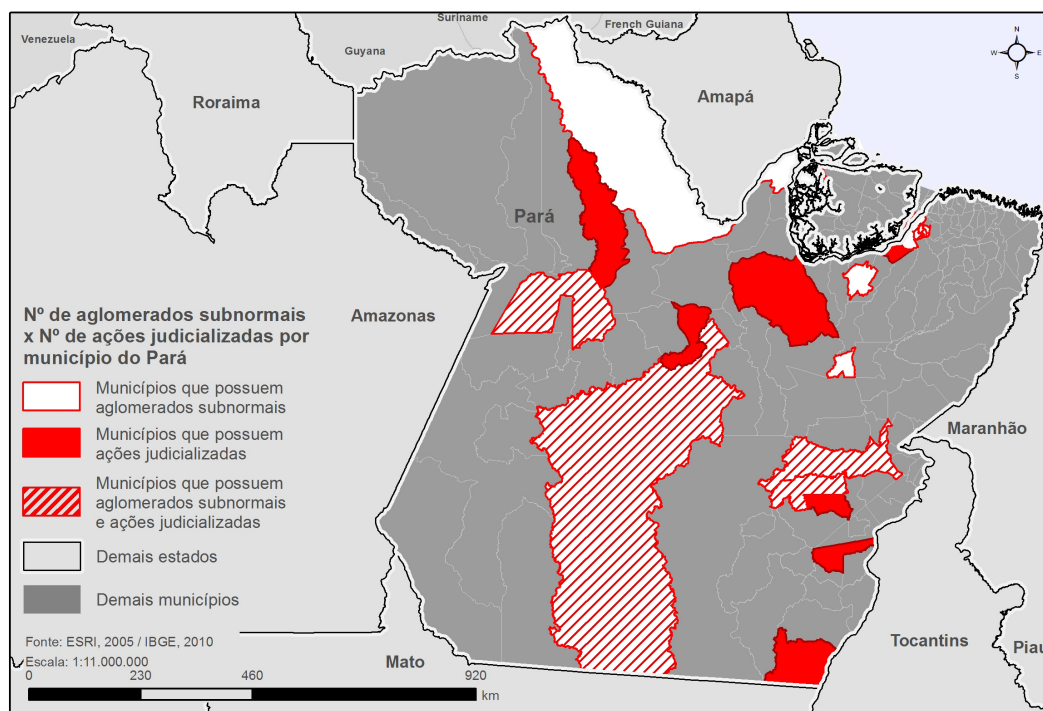
Fonte: MILANO, 2016 e IBGE. Execução: FURLAN, 2016.

**Figura 5 -** Mapa 05: Decisões analisadas x aglomerados subnormais (TJ/PE)



Fonte: MILANO, 2016 e IBGE. Execução: FURLAN, 2016.

**Figura 6 -** Mapa 06: decisões analisadas x aglomerados subnormais (TJ/PA)



Fonte: MILANO, 2016 e IBGE. Execução: FURLAN, 2016.

A construção de uma explicação mais robusta para o fenômeno da baixa judicialização dos conflitos demandaria outro desenho de pesquisa, adequado à captação de cada uma das situações de tensão fundiária — desde sua formação socioespacial até as razões de seu desfecho levado ao Judiciário ou não. Não foi este o objeto central do trabalho. Ainda assim, certas dimensões do comportamento jurisdicional captadas nos casos que foram analisados nos permitem tecer hipóteses exploratórias sobre a questão.

Em primeiro lugar, boa parte dos conflitos se resolve em primeira instância por meio de decisões liminares que autorizam a reintegração de posse. Assim, após o despejo não há mais mobilização fática que permita a condução do enfrentamento jurídico com a interposição de recursos diante das instâncias superiores. Especificadamente no caso dos Tribunais Superiores, é possível supor, ainda, que a falta de representatividade desta temática nas decisões justifique-se pelo não cumprimento dos requisitos que autorizam a interposição de recursos ao STJ e STF e sua admissibilidade pelas instâncias respectivas.

Outro aspecto diz respeito à individualização dos conflitos, com a descaracterização da natureza coletiva das situações judicializadas. Em diversas

oportunidades, foram identificados casos individuais repetidos, que versavam sobre a mesma hipótese fática, mas que foram desmembrados em ações individuais para facilitar o manejo processual e a execução da sentença. Um exemplo corresponde a um conjunto de ações reivindicatórias ajuizadas em face dos ocupantes de um condomínio fechado<sup>321</sup>, localizado no Distrito Federal. Em que pese se tratasse da mesma área e de uma mesma situação coletiva subjacente, foram manejadas mais de 70 ações com conteúdo jurídico assemelhado e alteração significativa de conteúdo exclusiva aos sujeitos processuais passivos.

Essas ações, com sujeitos individuais e dinâmicas possivelmente coletivas, não foram incorporadas ao trabalho já que a identificação é uma associação livre realizada pela pesquisadora a partir da leitura do processo e não um fenômeno socioespacial incorporado como manifestação coletiva no Poder Judiciário. Consideradas individualmente, essas decisões não cumprem os requisitos acima descritos para inclusão da decisão nos casos em análise. Contudo, essa atomização dos conflitos<sup>322</sup> pode ser um dos vetores explicativos acerca da baixa incidência dos conflitos coletivos no âmbito do Judiciário.

Finalmente, os limites do acesso à justiça pelos sujeitos que habitam nos espaços informais de moradia não podem deixar de ser mencionados como um dado que importa para a identificação do reduzido número de conflitos fundiários urbanos no Poder Judiciário. Não é possível desconsiderar, como há tempos alertou Mauro Cappelletti, que objetivamente algumas partes gozam de "vantagens estratégicas" para litigância que facilitam o uso do Poder Judiciário como um veículo hábil à administração dos conflitos.<sup>323</sup> Essas vantagens, como sistematiza o autor, estão balizadas em fatores como recursos financeiros para suportar a demanda e mesmo a "aptidão para reconhecer um direito e propor uma ação ou sua defesa".<sup>324</sup> De modo que a garantia do "direito de ação", formalmente assegurada como o direito universal à tutela jurisdicional, é também limitada em função da topografia dos

---

<sup>321</sup> Cite-se, como exemplo, a situação do "Condomínio Porto Rico", no DF, em que foram ajuizadas mais de 70 ações reivindicatórias individuais, incidentes sobre a mesma área e com mesmo objeto jurídico.

<sup>322</sup> Sobre a atomização dos conflitos fundiários urbanos trataremos com maior profundidade no item 5.1.

<sup>323</sup> CAPPELLETI, Mauro e GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1988.p. 7

<sup>324</sup> Ibidem.

sujeitos na cidadania (ou subcidadania) material. Perante o Poder Judiciário e diante da lei, como na obra de Franz Kafka, muitos moradores de assentamentos informais ainda esperam do lado de fora.<sup>325</sup>

#### 4.2. MOLDURAS PROCESSUAIS DA DISPUTA: MODALIDADES DE AÇÃO, SUJEITOS E OBJETOS

Na visão da doutrina processualista tradicional, "o *processo* é uma *técnica para a solução imperativa de conflitos*, criada a partir da experiência dos que operam nos juízos e tribunais".<sup>326</sup> Sua estrutura perpassa a organização de institutos, códigos e condutas específicas, "reservadas a profissionais especializados"<sup>327</sup> e que variam de acordo com a posição que os sujeitos ocupem na relação processual. A função do processo é viabilizar por meio de procedimentos e técnicas particulares o exercício jurisdicional, ou seja, permitir a manifestação do poder do Estado revestido por intermédio do Estado-juiz.

As molduras processuais no âmbito deste trabalho, todavia, não são tomadas apenas como técnica, mas como verdadeira contingência da tradução por meio da qual se reconstrói o conflito social no discurso conformado no percurso processual. Como nos lembra Antoine Garapon, "O processo é o enraizamento principal do direito na vida, é a experiência estética da justiça, esse momento essencial em que o justo ainda não se encontra separado do vivo e em que o texto do direito está ainda mais próximo da poesia do que da compilação jurídica".<sup>328</sup> O momento instituinte do julgamento que possui como primeiro gesto a delimitação arquitetônica e simbólica da justiça, incluindo os afazeres de "estipular as regras do jogo, estabelecer um objetivo e instituir actores [sic]".<sup>329</sup>

Esse movimento ritualístico, peculiar em relação a todos os demais procedimentos de instituição do poder da sociedade, faz com que a análise da

---

<sup>325</sup> KAFKA, Franz. **O processo**. Trad. Marcelo Backes. Porto Alegre: L&PM, 2011. p. 246-247.

<sup>326</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 15

<sup>327</sup> Ibidem.

<sup>328</sup> GARAPON, Antoine. **Bem julgar** - ensaio sobre o ritual judiciário. Tradução de Pedro Filipe Henriques. Lisboa: Instituto Piaget, s.d. p. 19.

<sup>329</sup> Ibidem.

experiência jurisdicional só possa ser objeto de reflexão a partir de seu desenrolar "*in concreto*".<sup>330</sup> Assim, por meio da reflexão sobre a construção das decisões, almejamos promover a desnaturalização das práticas jurisdicionais nos casos em que o litígio se refira aos conflitos fundiários urbanos, colocando em questão os elementos principais que conformam sua estrutura e os ritos que informam os atos e os resultados processuais.

O espetáculo do processo dá ao mal um rosto — o do acusado — à violência um quadro — do confronto agonístico entre os argumentos da defesa e os da acusação — e à unidade um símbolo — a sentença. Ao reconstituir esses três movimentos — o caos, o confronto e a resolução —, leva à vena o próprio drama da vida política, do viver em conjunto. Ao mesmo tempo que dá uma existência à ordem social e jurídica, representando-a, o ritual judiciário torna-a desejável - ou detestável, pouco importa —, confere-lhe consistência.<sup>331</sup> (GARAPON, p. 71)

Para bem compreender as saídas jurisdicionais para a "resolução do caos", ou a incidência jurídica nas relações sociais conflituosas, importa-nos aqui, num primeiro momento, conhecer as regras do jogo e os atores em questão. Desta forma, a reconstituição desta tradução dos conflitos sociais no espaço judiciário nos remete a um campo de observação que diz respeito ao procedimento pelo qual transitam as ações que versam sobre a matéria em estudo.

Na pesquisa realizada, identificou-se que 82% das decisões analisadas derivaram de ações originárias classificadas como ações possessórias, com destaque para as ações de reintegração de posse (97%). A ação de reintegração de posse é, portanto, o instrumento jurídico preferencial mobilizado para tutela jurisdicional autorizadora dos despejos coletivos, sendo que no conjunto dessas decisões 52 % ocorreram em sede liminar ou pela via da tutela antecipatória.

---

<sup>330</sup> GARAPON, Antoine. **Bem julgar** - ensaio sobre o ritual judiciário. Tradução de Pedro Filipe Henriques. Lisboa: Instituto Piaget, s.d. p. 19.

<sup>331</sup> *Ibidem*, p. 71.



**Tabela 2 - Natureza da ação de origem**

<b>AÇÃO DE ORIGEM</b>	<b>NÚMERO DE CASOS</b>
Reintegração de Posse	228
Obrigações de fazer e não fazer	19
Usucapião	8
Ação Civil Pública	5
Reivindicatória	4
Demolatória	2
Outros	18

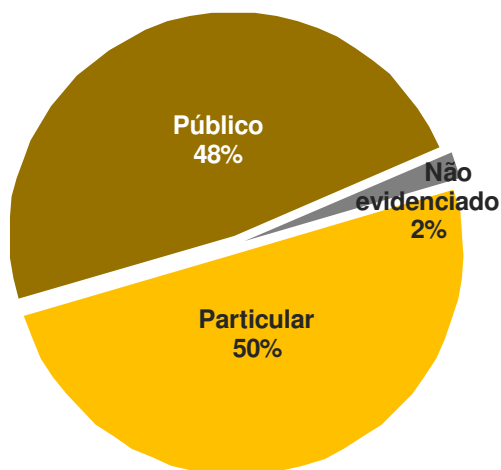
No que diz respeito à representação processual da qualificação dos sujeitos que figuram como partes processuais, o perfil majoritário dos recorrentes corresponde às coletividades de moradores, sem identificação individualizada de cada um dos interessados e registro pouco expressivo de atores coletivos que os identifiquem de maneira unificada — como movimentos sociais urbanos, organizações não governamentais e cooperativas. Ademais, 64% dos recorrentes correspondem aos réus da ação originária, motivo pelo qual os pedidos recursais envolvem principalmente a tentativa de reforma das decisões do juízo originário que autorizaram o despejo por meio do deferimento da reintegração de posse.

Em relação ao perfil dos recorridos (em geral autores das ações de despejos em primeira instância) referem-se principalmente a pessoas físicas, embora seja significativa a presença de pessoas jurídicas de direito público, especialmente municipalidades. De igual maneira, as áreas que estão sob disputa correspondem em sua maior parte a imóveis privados, ainda que a pequena diferença numérica permita afirmar que os conflitos ocorrem com intensidade semelhante entre imóveis públicos e privados. Em relação à menção ao interesse ambiental ou cultural na área, tal característica foi identificada em 10% das ocorrências.

A atuação da Defensoria Pública Estadual e do Ministério Público Estadual se mostrou pouco expressiva tanto no polo ativo quanto no polo passivo das ações.

**Tabela 3** - Qualificação dos sujeitos

QUALIFICAÇÃO DOS SUJEITOS	AUTOR: NÚMERO DE CASOS	RÉU: NÚMERO DE CASOS
Pessoa Física	187	115
Empresas	22	44
Município	25	66
Estado	14	34
Defensoria Pública Estadual	13	3
Ministério Público Estadual	1	4
Associações, Cooperativas e Movimentos Sociais	14	17
Outros	5	8

**Figura 7** - Gráfico 04: Dominialidade dos imóveis em litígio

Para que essas características gerais sobre o perfil dos casos judicializados possam ser submetidas à análise crítica, é necessário tecer breves observações acerca do conteúdo jurídico que informa o trâmite dessas ações. A proteção possessória é garantida pelo ordenamento jurídico brasileiro em suas dimensões materiais e processuais. Isso significa que o Código Civil dedica-se a preservar os efeitos da posse, conferindo ao possuidor o "direito a ser mantido na posse em caso

de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado".<sup>332</sup>

Como esclarece Orlando Gomes, é por meio do chamado "direito aos interditos" que o possuidor que se encontrar em uma das situações acima descritas poderá defender sua condição possessória.<sup>333</sup> As pretensões de direito material, por sua vez, são transcritas ao âmbito do direito processual por meio das chamadas ações possessórias<sup>334</sup>, cujo procedimento — incluído no rol dos procedimentos especiais — é definido no Código de Processo Civil.<sup>335</sup>

Na literalidade da orientação legislativa, o autor das ações de manutenção ou reintegração de posse deverá provar três elementos: i) a posse; ii) a turbação ou o esbulho praticado pelo réu e sua respectiva data; iii) a continuação da posse, apesar da turbação (na ação de manutenção de posse) e a perda da posse (na ação de reintegração de posse). Reunidos tais requisitos na petição inicial, a norma processual permite a expedição de mandado liminar de manutenção ou reintegração de posse, sem a necessidade de oitiva do réu. Na hipótese de ausência de convencimento do juízo sobre algum dos itens requeridos, deverá o magistrado determinar ao autor para que justifique suas alegações, citando o réu para comparecimento em audiência a ser designada, sob a denominação "audiência de justificação".

---

<sup>332</sup> BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 11 jan. 2002. Art. 1210.

<sup>333</sup> GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 20ª ed. Atualizada por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 93.

<sup>334</sup> Em relação à relevância de se compreender adequadamente a transposição do direito material à moradia ao âmbito da tutela de sua efetividade pela via processual, precisas as seguintes considerações: "Cabe diferenciar direito material e direito processual. Enquanto o primeiro deles estipula direitos e deveres, o segundo trata das regras procedimentais que serão seguidas em uma ação judicial para a realização dos direitos ou o cumprimento dos deveres, e geralmente são organizados em um código processual, como é o caso do próprio CPC. Sem regras processuais que os garantam, os direitos materiais dificilmente alcançam sua efetividade jurídica. Vê-se que os movimentos envolvidos com a luta pela democratização da moradia claramente modificaram suas estratégias legislativas. Deixaram de exigir que o direito à moradia seja repetido em inúmeros documentos legais, e passaram a exigir modificações nas regras processuais garantidoras de um processo judicial capaz de concretizar o aludido direito". CARVALHO, Cláudio Oliveira de; RODRIGUES, Raoni. **O Novo Código de Processo Civil e as ações possessórias** - novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos? In Revista de Direito da Cidade. vol nº 7, nº 4. Número Especial. ISSN 2317-7721. p. 1754.

<sup>335</sup> As ações possessórias estavam previstas nos artigos 920 a 933 no Código de Processo Civil de 1973. No Novo Código de Processo Civil, aprovado em 2015, o procedimento especial para o trâmite das ações possessórias está previsto nos artigos 554 a 568.

Nessa oportunidade, caso o juiz entenda pela procedência da justificação apresentada pelo autor, poderá determinar a expedição imediata do mandado de reintegração ou manutenção da posse. E independentemente da concessão ou não do mandado liminar, o réu deverá ser citado nos 5 (cinco) dias subsequentes para apresentar contestação.<sup>336</sup> Isso, com a ressalva de que, em se tratando de ações em que figurem pessoas jurídicas de direito público no polo passivo, não poderá haver a concessão de medida liminar sem a prévia audiência com a presença dos respectivos representantes.

Esse é o procedimento que regula o tratamento jurisdicional das ações possessórias no código processual civil de 1973; diploma pelo qual foram conduzidos e decididos os casos de conflitos analisados neste trabalho. O código processual civil de 2015, ora vigente, manteve fundamentalmente a estrutura descrita, com o acréscimo de certos dispositivos que são especialmente relevantes pela mudança que podem vir a introduzir na intervenção jurisdicional sobre os casos de conflitos coletivos.

A primeira das transformações refere-se à inclusão de dispositivo normativo que impõe ao juiz o dever de designar audiência de mediação previamente a concessão de medida liminar, sempre que se tratar de litígio coletivo pela posse do imóvel em que o esbulho ou turbação tenham ocorrido há mais de ano e dia.<sup>337</sup> No mesmo sentido, deverá o juiz designar audiência de mediação nos casos em que tenha havido concessões de liminar que não foram executadas no prazo de 01 (um) ano a contar de sua distribuição.<sup>338</sup> Nas audiências convocadas com a finalidade de mediação do conflito haverá intimação para comparecimento do Ministério Público e também da Defensoria Pública, nos casos em que uma das partes for beneficiária da justiça gratuita. Serão também intimados os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana do ente federativo em que se localize a área objeto da disputa, para que manifestem seu interesse no processo e apresentem proposta de

---

<sup>336</sup> O prazo para apresentar contestação é de 15 dias.

<sup>337</sup> Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º. BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.**

<sup>338</sup> Art. 565, §1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo. BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.**

solução do conflito em litígio. Além disso, a nova redação do código processual prevê expressamente a possibilidade de comparecimento do juiz à área do conflito "quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional".<sup>339</sup>

As mudanças operadas no novo código processual civil acerca do procedimento das ações possessórias são resultado de um intenso percurso de articulação dos movimentos sociais urbanos e seus apoiadores, e foram parcialmente bem-sucedidas na incidência sobre aspectos fundamentais dos despejos que puderam ser identificados nesta pesquisa. Desde a proposição inicial até o texto final, aprovado na Lei nº 13.105/2015, inúmeras emendas modificativas dos artigos concernentes aos conflitos fundiários urbanos e rurais foram apresentadas por parlamentares aliados dos grupos sociais organizados, que atuam diretamente na temática. O resultado final representa avanços tímidos em relação à pauta inicial proposta pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, sendo que as inclusões e também as ausências indicam o estado da correlação de forças diante da concentração fundiária e as consequentes barreiras políticas que puderam ser flexibilizadas e, outras, que permaneceram intransponíveis.

Dentre os avanços estão a vedação à concessão de liminares previamente à realização de audiência de mediação com a participação de autor e réus da reintegração. Como dito, nas decisões analisadas nesta pesquisa, foi expressivo o número de despejos autorizados em sede liminar, sem que houvesse sequer a oitiva dos réus. De acordo com a técnica processual, as decisões liminares podem ser proferidas quando o juiz, no caso concreto, evidenciar os pressupostos de "perigo na demora" e "fumaça de bom direito", ou seja, quando a espera pela cognição exauriente dos direitos em conflito colocar em risco a integridade do direito que se pretende tutelar por meio da ação proposta.

Especificadamente nos casos de conflitos fundiários urbanos, a execução do mandado de reintegração de posse, autorizada em sede liminar, não apenas

---

<sup>339</sup> Art. 565, § 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça. § 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional. § 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório. BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.**

assegura o direito ameaçado do autor — a alegada perda da posse da área — como também produz efeitos definitivos em relação à eliminação do conflito social subjacente. Ou seja, uma vez que a reintegração de posse seja permitida pelo magistrado, e executada pelas forças competentes, ainda que posteriormente venha a se reconhecer a possibilidade de manutenção dos moradores despejados na área, a recomposição do estado de coisas anterior à decisão se mostra infactível.

A eliminação do local de moradia dos réus ocasiona a dispersão dos sujeitos em busca de soluções paliativas de moradia que tornem possível a sobrevivência, ocasionando a desintegração do grupo que anteriormente residia na área. O tempo das dinâmicas socioespaciais é interrompido pelo tempo do direito, antecipado no afazer jurisdicional pela via liminar.<sup>340</sup> Com isso, tem-se que grande parte dos conflitos fundiários urbanos sequer é submetido a uma análise mais detida no Poder Judiciário porquanto a concessão massiva de despejos liminarmente, esvazia o conteúdo material da disputa.

A produção de prova exigida pelo código processual para concessão de liminares nas ações de reintegração de posse abrange, como dito, a comprovação da posse pelo autor; do esbulho praticado pelos supostos "invasores"; e a consequente perda da posse pelo possuidor original. Nos casos analisados, os meios de prova mais frequentemente apresentados pelos autores para comprovar tais requisitos perpassaram pela apresentação do título de propriedade; a existência de boletim de ocorrência noticiando o alegado esbulho; e, em alguns casos, a existência de imagens do local ou de reportagens jornalísticas que retrataram as alegações. E a partir desses elementos, em 42% dos casos, entendeu-se pela confirmação da reintegração de posse sob a fundamentação de que o autor haveria comprovado suficientemente os requisitos exigidos pela lei. Atente-se para o fato que, em se tratando de ações possessórias, não é permitida a discussão do domínio sobre a área em litígio, mas tão somente da "melhor posse", na acepção jurídica do termo.

---

<sup>340</sup> Ao debruçar-se sobre o "tempo judiciário", Antoine Garapon comenta: "(...) Na época atual, assiste-se à multiplicação das decisões urgentes, preparatórias ou conservatórias, ou , ao invés, das medidas de execução e de aplicação. Crescem igualmente as instâncias modificativas, cujo objetivo passa por uma melhor adequação da justiça à realidade, mas que a fazem perder grande parte da sua substância no debate judiciário. (...)". GARAPON, Antoine. **Bem julgar** — ensaio sobre o ritual judiciário. Tradução de Pedro Filipe Henriques. Lisboa: Instituto Piaget, s.d. p. 69.

**Tabela 4 - Fundamentos das decisões**

FUNDAMENTOS DAS DECISÕES	NÚMERO DE CASOS
Comprovação suficiente dos requisitos para reintegração de posse	117
Obstáculos processuais	38
Ocupação em área pública que não gera efeitos possessórios	22
Demolição das moradias existentes no local	18
Esubulho, posse de má-fé, mera detenção	17
Ausência dos requisitos que autorizam a liminar ou antecipação de tutela	14
Negativa sobre a necessidade de individualização dos réus	8
Direito à moradia, função social da propriedade e boa-fé	8
Suspensão da reintegração de posse	6
Cabimento de audiência de justificação ou perícia	4
Outros	32

No entendimento registrado nas decisões, a melhor posse é aquela que deriva do direito de propriedade, desvinculadamente de aferições focadas no uso ou na funcionalidade que o proprietário tenha ou não dado ao imóvel. Essa conclusão se baseia na construção probatória mais bem aceita em juízo, conforme os casos estudados. Primeiramente em relação aos boletins de ocorrência, trata-se de relatos unilaterais, nos quais a suposta vítima relata o crime cometido e invoca a atuação do Estado para investigação e aplicações das sanções cabíveis. De toda maneira, corresponde essencialmente a uma declaração — parcial e intencionada — que neste caso diz respeito à declaração emitida pelo proprietário sobre eventual presença de "invasores" em sua área.

No mesmo sentido, a utilização de fotografias como prova do esbulho permite ao magistrado tão somente conhecer o retrato estanque de um momento do conflito que se está a discutir, sem a percepção de seu desenvolvimento histórico tampouco de sua dinâmica socioespacial. Portanto, sem a exposição de indícios que informem ao juízo as influências que conduziram a ocupação e sua consolidação na área em litígio. Isso sem mencionar a parcialidade de todo registro fotográfico, por sua

própria concepção como o produto derivado de um olhar específico sobre um fragmento da realidade.

A utilização de reportagens jornalísticas também constitui um meio de prova bastante frágil em relação à exposição das dimensões do conflito. O tratamento enviesado dos conflitos urbanos pela mídia, e especialmente dos conflitos fundiários, é objeto de investigações acadêmicas que retratam a construção caricatural e politicamente interessada desses fenômenos.<sup>341</sup> Em todos os casos são relatos de uma só voz que traduzem ao processo tão somente a versão do autor do pedido de reintegração de posse e amparam a construção de um imaginário desespecializado que influencia sobremaneira nos resultados das decisões.<sup>342</sup>

---

<sup>341</sup> A representação negativa da mídia em relação às ocupações informais urbanas, e sua utilização como fonte para a ação repressiva das agências institucionais, foi objeto de análise de Rose Compans. O ponto de partida refere-se a uma série de reportagens sobre as favelas cariocas, veiculadas pelo jornal *O Globo*, em 2005: "A primeira reportagem da série *Ilegal*. E daí? chamou a atenção para o crescimento vertical e horizontal da Rocinha, comprovado pelo expressivo número de prédios de apartamentos em construção e por cerca de setenta imóveis erguidos fora dos Ecolimites cercas de aço de isolam a favela das áreas verdes. Sob o título "Vale tudo na Rocinha", a matéria enfatizava o desrespeito às regras urbanísticas e o não pagamento de impostos, ambos exigidos pelo poder público dos demais cidadãos. Embora se tenha dado muita ênfase inicialmente às favelas da zona sul, no decorrer do tempo foram relatados processos semelhantes que estariam ocorrendo em outras regiões e em outros municípios. (...)". Já na segunda reportagem da série, o Ministério Público Estadual foi entrevistado e manifestou-se pela "(...) abertura de inquérito civil para investigar a responsabilidade da Prefeitura pela expansão de cinco favelas, todas na zona sul, área mais valorizada da cidade: Rocinha, Vila Alice, Babilônia, Chácara do Céu e Julio Otoni. O promotor sugere a demolição imediata dos imóveis vazios - já que os ocupados necessitam de autorização judicial -, baseado na informalidade dos mesmos (...)". Ainda, segundo o promotor entrevistado, "Todas as construções em favelas são ilegais e, portanto, sujeitas a demolição." COMPANS, Rose. *A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental*. In **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: 2007.

<sup>342</sup> Um sentido contramajoritário sobre a distribuição da produção de provas pode ser identificado na decisão proferida no Tribunal de Justiça de São Paulo em ação civil pública ajuizada pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica de SP com o intuito de promover a remoção de ocupação irregular constituída na APA do Rio Tietê. O juiz originário indeferiu o pedido de antecipação de tutela para reintegração, sob a argumentação de que estariam ausentes os requisitos legais da antecipação, nos moldes do Art. 273 do CPC, imputando ainda à parte autora o dever de elaborar relatório sobre a composição da ocupação e a situação das famílias residentes. Em sede de agravo de instrumento, interposto pela parte autora, o magistrado manteve a decisão do juiz de primeiro grau tanto em relação ao indeferimento da antecipação de tutela para reintegração, quanto à possibilidade jurídica de se imputar ao Departamento de Águas e Energia Elétrica o dever de apresentação de relatório acerca das condições sociais da área que se almeja despejar. Destacou a importância da distribuição da produção da prova quando esta se fizer imprescindível ao convencimento do juízo, nos seguintes termos: "(...) Dessa forma, certo que a finalidade da prova é formar a convicção do juiz, seu principal destinatário, quanto à existência dos fatos da causa, é plenamente admissível e adequado, diante dos poderes que lhe são conferidos, determinar as provas necessárias à instrução do feito, como no caso em tela, em que foi determinada a apresentação de relatório pormenorizado acerca das famílias ocupantes da área em questão, o número atual de moradores, bem como a quantidade de crianças, idosos e pessoas



Dada a fragilidade dos elementos probatórios acima descritos, o fiel da balança na concessão das liminares para os despejos coletivos recai sobre a apresentação do título de propriedade pelo autor. Um contrassenso, já que no âmbito das ações possessórias *a priori* não são permitidas discussões que problematizem a propriedade das áreas em disputa, mas tão somente façam menção à condição possessória dos sujeitos sobre estas. Nessa aparente contradição, é que se encontra uma chave explicativa da maior importância para a compreensão da seletividade que opera na atuação jurisdicional dos conflitos fundiários urbanos.

De um lado, o argumento reiterado nas contestações dos réus que aponta para o descumprimento da função social da propriedade pelo autor da ação é sumariamente afastado pela incompatibilidade da alegação da matéria no âmbito possessório. E, ao mesmo tempo, é por meio do documento formal de registro da propriedade que se decide sobre a melhor posse a ser tutelada pelo Estado-juiz. Isto é, embora não se possa discutir a validade, legitimidade e qualidade do exercício proprietário, é o título de propriedade que se torna o dispositivo autorizador para remoção pretendida.

Nos casos em que a área em conflito corresponde à dominialidade pública o resultado não é diferente. Ao contrário, em tal hipótese a discussão sobre a função social da propriedade pública também não é realizada, sob o argumento de que a ocupação de bens públicos não gera efeitos possessórios por se tratar de mera detenção. Portanto, nos conflitos que envolvem ocupação em área pública sequer há o reconhecimento da posse dos ocupantes nas decisões, sendo este o mote para afastar, por exemplo, o pleito pela indenização das benfeitorias realizadas pelos possuidores durante o período de permanência na área.<sup>343</sup>

---

portadoras de necessidades especiais. Ora, diferentemente do quanto sustentado pela agravante, tal providência não se afigura inútil ou desnecessária, consistindo em mais um elemento para a formação da convicção do magistrado a respeito dos impactos ambientais ocasionados no terreno em questão em razão da ocupação da área, bem como das condições e composição das famílias que habitam referido terreno. (...). SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2154437-43.2015.8.26.0000**. Relator: João Francisco Moreira Viegas. Julgado em 10 de dezembro de 2015, p.8.

<sup>343</sup> "O fato de o particular deter imóvel de natureza pública há expressivo lapso temporal ante a leniência do Poder Público, não chegando, contudo, a ser contemplado com autorização formal para ocupá-lo, não lhe irradia a qualificação de possuidor, determinando que, apurado que o ente

Este conjunto de constatações nos remete ao questionamento acerca do conteúdo jurídico da posse no direito brasileiro, suas distinções em relação ao uso dos bens e também ao direito de propriedade. Para que esses elementos possam ser bem compreendidos, é preciso abrir um breve parêntese para situar a distinção destas categorias na literatura e no ordenamento jurídico positivo. A caracterização da posse é um dos temas mais controvertidos do direito civil, provavelmente pelo desconforto que causa ao explicitar o não lugar jurídico das experiências espaciais concretas, diante da abstratidade e do formalismo característicos da formação da cultura jurídica moderna.

No direito brasileiro, o Código Civil de 1916 ocupou-se da definição da posse jurídica. Não com a explicitação de seus atributos essenciais, mas por meio da qualificação do sujeito que lhe é titular. Assim, "considera-se possuidor todo aquele, que tem de fato o exercício, pleno, ou não, de alguns dos poderes inerentes ao domínio, ou propriedade".<sup>344</sup> Em meio ao contexto internacional de intenso debate teórico acerca do fenômeno possessório<sup>345</sup>, centrado na experiência liberal europeia dos séculos XVIII e XIX, a codificação brasileira alinhou-se à chamada teoria objetiva da posse, desenvolvida por Rudolf von Ihering. Posição mantida e replicada pelo Novo Código Civil de 2002, pela qual "a posse não é, como parece aos partidários da *teoria subjetiva*, o *poder físico* da pessoa sobre a coisa, mas, sim, a

---

público é o efetivo detentor do domínio, seja imitado na posse direta da coisa, não assistindo ao detentor, sob essa moldura, direito a indenização ou retenção se as acessões não se qualificam como necessárias, pois impassível de ser reputado possuidor de boa-fé de forma a auferir qualquer compensação derivada da proprietária se jamais anuíra ou autorizara a ocupação (CC, arts. 1.219 e 1.220)". DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Apelação Cível n.º 20140110716770**. 1ª Turma Cível. Relator: Desembargador Teófilo Caetano. Brasília (DF), 4 de março de 2015, p. 4.

<sup>344</sup> BRASIL. Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916. **Código Civil**. Art. 485.

<sup>345</sup> O debate em torno do fenômeno possessório articulou fundamentalmente duas posições desenvolvidas por Friedrich Carl von Savigny (teoria subjetiva da posse) e Rudolf von Ihering (teoria objetiva da posse). O cenário político em que tais desenvolvimentos teóricos se desenrolaram corresponde ao liberalismo europeu do século XIX, portanto alheio às imensas peculiaridades latino-americanas acerca das relações entre os homens e as coisas, especialmente a terra. Com explícita raiz romanista, na obra de Savigny "(...) a posse resulta da conjugação de dois elementos: o *corpus* e o *animus*. O *corpus* é o *elemento material* que se traduz no poder físico da pessoa sobre a coisa. O *animus*, o *elemento intelectual*, representa a vontade de ter essa coisa como sua. Não basta o *corpus*, como não basta o *animus*. (...) Se não existe a vontade de ter a coisa como própria, haverá simples *detenção*. É o que se chamava de *naturalis possessio*, que não sendo verdadeiramente posse pela ausência de *animus* não produziria efeitos jurídicos. A essa posse desfigurada, contrapõe-se a *posse civil*, resultante da conjugação dos elementos *corpus* e *animus*." GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 20ª edição. Atualizada/por Luiz Edson Fachin - Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 32

*exterioridade da propriedade*".<sup>346</sup> Por esse critério, a diferenciação entre posse e propriedade reside na identificação da posse ao "poder de fato" sobre a coisa, ao passo que à propriedade seria devido o "poder de direito".<sup>347</sup>

Em situações em que posse e propriedade estão reunidas no mesmo sujeito, tal distinção carece de utilidade. Todavia, quando possuidor e proprietário tratem-se de pessoas distintas, duas situações podem ocorrer: ou o proprietário transfere seu poder de fato a um terceiro — o possuidor; ou alguém exerce sobre a coisa este poder sem que o proprietário tenha lhe transmitido tal atributo. Em consonância com a teoria objetiva, no primeiro caso a transferência do poder de fato por meio de vínculos jurídicos — como a locação, o usufruto, o comodato, dentre outros — faz com que se constitua a denominada "posse justa", que confere ao possuidor um direito: o direito de possuir. Por outro lado, quando a relação entre o sujeito e a coisa se estabelece sem que a transferência do poder de fato pelo proprietário tenha ocorrido, fala-se em "posse injusta", incapaz de elevar a situação fática ao plano protetivo da relação jurídica.<sup>348</sup>

Assim, o critério de justiça que qualifica a posse deriva imediatamente de sua identificação com a propriedade. Quando a relação entre o indivíduo e os bens não corresponder ao poder adquirido por "justo-título", ou seja, decorrer da propriedade, então esta será tomada como injusta. Tanto o é, que o código civil vigente qualifica como justa "a posse que não for violenta, clandestina ou precária".<sup>349</sup> E esses atributos são considerados tomando-se como base, evidentemente, o instituto proprietário. Conforme discutiremos mais adiante, para os conflitos fundiários urbanos essa diferenciação produz relevantes consequências práticas. Isso porque os espaços informais de moradia se constituem, em sua maioria, por meio de um vínculo direto que conecta os ocupantes e a área ocupada, sem a intermediação de

---

<sup>346</sup> GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 20ª edição. Atualizada/por Luiz Edson Fachin - Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 35. Menciona o Art. 1196, do Código Civil Brasileiro: Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade". BRASIL. Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

<sup>347</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>348</sup> GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 20ª edição. Atualizada/por Luiz Edson Fachin - Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 33-34.

<sup>349</sup> Art. 1.200. É justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária. BRASIL. Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o **Código Civil**.

qualquer título derivado da propriedade. Nessas situações, a dimensão que ganha destaque é o uso — critério posicionado à sombra na gramática do direito formal moderno.

Em que pese tenha sido incorporada à legislação civil vigente e seja hegemônica na dogmática civilística tradicional, a estatura jurídica da posse como exterioridade da propriedade não é blindada de críticas. Um primeiro viés de problematização diz respeito à análise sociológica da posse e sua conexão imediata com o plano das necessidades, que orbitam em torno dos vínculos estabelecidos entre os sujeitos e a terra. Nesse sentido, Hernández Gil, em sua obra "Función Social de la posesión" argumenta a insuficiência da tutela jurídica moderna da posse para dar conta do que chama por "densidade social" do instituto, atentando para a autonomia da posse fundada sociologicamente e à contrapelo da maneira como é tratada pela técnica jurídica.<sup>350</sup>

Em reforço a esse conteúdo autônomo da posse, justificado pelo uso, encontramos a noção de "segurança legal da posse" como um dos elementos que compõem o conteúdo do direito à moradia adequada, conforme apontamos nos capítulos anteriores. Nessa perspectiva, a posse é compreendida de maneira ampliada, como "um conjunto de relações referentes à moradia e à terra, estabelecida no direito codificado ou consuetudinário, ou mediante acordos não oficiais ou híbridos, que permitem viver no próprio lugar em condições de segurança, paz e dignidade".<sup>351</sup>

Essa concepção enfrenta o reducionismo do conceito civilístico ao sustentar que a posse derivada da propriedade seria apenas uma das modalidades de pertencimento possíveis, ao lado de direitos de posse sem propriedade, direitos de uso, aluguel e arranjos coletivos de moradia.<sup>352</sup> Ou seja, nessa linha, defendida no Relatório temático

---

<sup>350</sup> GIL, Antonio Hernández. **La función social de la posesión** (Ensayo de teorización sociológico-jurídica). Madrid: Alianza Editorial, 1969.

<sup>351</sup> Tradução livre. Cf. NACIONES UNIDAS, Asamblea General. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik**. A/HRC/25/54 (30 de diciembre de 2013) p. 4. Disponível em: <[http://direitoamoradia.org/?page\\_id=18335&lang=pt](http://direitoamoradia.org/?page_id=18335&lang=pt)> Acesso em 20/2/2016. A segurança legal da posse foi objeto de relatório temático da Relatoria Especial para o Direito à Moradia Adequada da ONU, durante o mandato da arquiteta e urbanista Raquel Rolnik. No documento, a relatora apresenta diretrizes para o enfrentamento da insegurança legal da posse em zonas urbanas, que foram elaboradas a partir de consulta pública com a contribuição de 31 países.

<sup>352</sup> Ibidem, p. 4

sobre segurança da posse apresentado no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, o epicentro de tutela jurídica está na função habitacional do vínculo de pertencimento à terra, deslocando-se da sobrevalorização do título formal.

Em abordagem complementar, encontram-se os autores que irão defender a necessária subordinação da tutela possessória aos princípios de índole constitucional, especialmente a função social da propriedade, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Fundada na “constitucionalização” das relações interprivadas e “repersonalização” das relações jurídicas, esta perspectiva interpretativa incide diretamente sobre esfera das titularidades, propugnando a incorporação do conteúdo da função social como substantivo do direito de propriedade.<sup>353</sup> Decorre daí a defesa de que nos casos concretos de conflitos fundiários, em não havendo comprovada função social do imóvel em litígio, estaria perdida a justificativa de titularidade por aquele que a detivesse.

Disso decorre que se uma determinada propriedade não cumpre sua função social, perde o seu título justificativo. De fato, se a função social é noção que surge exatamente na busca de uma legitimidade da propriedade privada, não seria excessivo afirmar que, na sua ausência, seja retirada a tutela jurídica dominical, em situações concretas de conflito, para privilegiar a utilização do bem que, mesmo desprovida do título de propriedade, condiciona-se e atende ao interesse social.<sup>354</sup> (TEPEDINO, 2002. p.40).

Nessa ótica, baseada na eficácia horizontal da principiologia constitucional em relação às titularidades, aponta-se para a superação da propriedade imobiliária clássica e sua ascensão ao plano da coexistencialidade e da solidariedade social.<sup>355</sup> Em rumo ainda mais dedicado à construção de “um contraponto humano e social” a uma “propriedade concentrada e despersonalizada”, defende Luiz Edson Fachin a autonomia da posse perante a propriedade e a não redução de seu conteúdo a constrições jurídicas que percam de vista sua vocação para satisfação de necessidades.<sup>356</sup>

---

<sup>353</sup> FACHIN, Luiz Edson. **Homens e mulheres do chão levantados**. In Questões do direito civil contemporâneo. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 56.

<sup>354</sup> TEPEDINO, Gustavo; SCHEREIBER, Anderson. O Papel do Poder Judiciário na Efetivação da Função Social da Propriedade. In STROZAKE, Juvelino José. (org.). **Questões agrárias**. Julgados, comentários e pareceres. São Paulo: Editora Método, 2002. p.40.

<sup>355</sup> FACHIN, Luiz Edson. **Homens e mulheres do chão levantados**. In Questões do direito civil contemporâneo. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 65.

<sup>356</sup> FACHIN, Luiz Edson. **Função social da posse e a propriedade contemporânea** (uma

Ao observarmos o tratamento jurisdicional dispensado às situações de conflito fundiário urbano, entretanto, deparamo-nos com um cenário composto por mais continuidades do que rupturas. Nas decisões pesquisadas, o divórcio entre as mudanças interpretativas do fenômeno possessório e a aplicação dos tribunais se mostrou contundente. A autorização da reintegração de posse sob a fundamentação do "cumprimento satisfatório dos requisitos legais" foi amplamente a mais utilizada. E as fontes do direito que permitiram a construção argumentativa do posicionamento corresponderam principalmente à jurisprudência (169 casos), seguida pela legislação (168 casos) e pelos posicionamentos doutrinários (82 casos).

Em relação à legislação utilizada, dentre as 168 decisões que utilizaram a lei como fonte do direito em sua fundamentação, foi identificada uma única menção aos diplomas internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é Estado signatário.<sup>357</sup> Podemos supor que tal comportamento corresponda à descrença do Poder Judiciário no que tange à aplicabilidade direta e à força normativa dos direitos humanos, em paradigma superado com a Emenda Constitucional n.º45/2004, que conferiu aos tratados e às convenções de direitos humanos status de norma constitucional.<sup>358</sup>

Entretanto, ao verificarmos as fontes legislativas mobilizadas nas sentenças, veremos que mesmo as normas constitucionais são pouco invocadas como subsídio das razões de decidir. Apenas 16,5% das decisões fizeram menção a artigos da Constituição Federal, com especial ênfase ao Art. 5º, XXXV, que garante o direito de propriedade ou mesmo ao Art. 6º e ao Art. 182, que se referem respectivamente à moradia e à política urbana, mas sob argumentação de que a reintegração de posse não violaria os direitos constitucionalmente previstos. Portanto, é possível afirmar que os valores e as

---

perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre: Fabris, 1988.p. 21. Para um maior aprofundamento sobre o tema da autonomia da posse e sua função social, consultar: GIL, Antonio Hernández. **La función social de la posesión** (Ensayo de teorización sociológico-jurídica). Madrid: Alianza Editorial, 1969.

<sup>357</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2145482-23.2015.8.26.0000. Relator: Magalhães Coelho. Julgado em 21 de setembro de 2015, p. 9.

<sup>358</sup> Sobre a justiciabilidade dos Direitos Humanos no Poder Judiciário, consultar: CUNHA, José Ricardo (org.) **Direitos Humanos e Judiciário no Brasil**. Federalização, Lei Maria da Penha e Juizados Especiais Federais. Rio de Janeiro: Edição FGV Direito Rio, 2013.

normas constitucionais possuem baixa permeabilidade nos conteúdos argumentativos das decisões, ainda que a matéria sob judge tenha recebido tratamento expresso pelo constituinte.<sup>359</sup>

O núcleo dos fundamentos legislativos apontados pelos magistrados corresponde ao Código Civil (18%) e, especialmente, ao Código de Processo Civil (61%), com majoritária menção aos artigos 927 e 928 deste diploma legal. O Estatuto da Cidade, por sua vez, foi citado em apenas 7,3% das decisões, e em grande parte dos casos com o objetivo de afastar sua aplicação diante da situação concreta. O mesmo ocorreu com outras normas infraconstitucionais que versam sobre outras formas de acesso e garantia do direito à moradia, a exemplo da Concessão Especial de Uso para fins de Moradia (CUEM), prevista na Medida Provisória nº 2220/2001 e citada em seis decisões, mormente com o sentido de fundamentar a inviabilidade de sua aplicação no caso discutido.

**Tabela 5 - Fontes do direito mobilizadas**

FONTES DO DIREITO MOBILIZADAS	NÚMERO DE CASOS
Legislação	63
Jurisprudência	15
Doutrina	3
Legislação e jurisprudência	94
Legislação e doutrina	19
Jurisprudência e doutrina	5
Legislação, jurisprudência e doutrina	55
Não evidenciado	30

<sup>359</sup> As estratégias argumentativas utilizadas pelos magistrados na exposição das razões da decisão serão abordadas em maior profundidade no item 4.3.

**Tabela 6** - Legislação mencionada

FONTES DO DIREITO MOBILIZADAS	NÚMERO DE CASOS
Constituição Federal	47
Estatuto da Cidade	21
Código Civil	53
Código de Processo Civil	176
Normas Internacionais de Direitos Humanos	1
Outros	66

Nos casos em que se identificou o recurso à jurisprudência e à doutrina como suporte de justificação da solução jurisdicional, os autores e entendimentos dos tribunais levados à decisão servem à legitimação do posicionamento adotado pelo magistrado. É o que José Rodrigo Rodriguez denomina um modelo de racionalidade judicial centrado no argumento de autoridade. A justificação da decisão com o auxílio do recurso do argumento de autoridade "não tem o dever de demonstrar a coerência entre leis, casos e doutrinadores que cita. Com efeito, ela não se sente limitada por nenhum ônus argumentativo (...)". O objetivo deste formato de justificação da decisão é tão somente o de apresentar uma solução que se mostre convincente pela reiterada indicação de fontes que legitimem o ponto de vista defendido, independentemente da fundação argumentativa que lhe dê suporte.<sup>360</sup> Esse percurso é evidenciado na indicação de entendimentos jurisprudenciais pretéritos, em que não raro os magistrados utilizam trechos de decisões proferidas em contextos diversos do caso concreto que está sob análise, mas cujo resultado final converge àquele que se deseja alcançar.

Na invocação das posições doutrinárias, o caminho não é diferente e desnuda o caráter opinativo, que também compõe o perfil decisório no judiciário brasileiro. A fundamentação apoiada em argumentos de autoridade, com a reprodução de trechos de obras da literatura jurídica, sem o cotejo com a situação concreta que está sendo enfrentada, contribui mais para a legitimação da opinião pessoal do magistrado do que

<sup>360</sup> RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?**: para uma crítica do direito (brasileiro). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 73.



fornece elementos para a reconstrução argumentativa acerca da justificação eleita para solução do conflito.<sup>361</sup> Com isso, não se está a idealizar uma possível neutralidade no convencimento do juízo, mas, ao contrário, evidencia-se a ausência de justificativas que enfrentem o ordenamento jurídico de maneira sistemática para sua fundamentação.

Nas reformas levadas a cabo no procedimento especial das ações possessórias do Novo Código de Processo Civil, os elementos descritos foram mantidos. Apesar dos esforços de mobilização empreendidos pelos movimentos populares, a função social da propriedade como condição para tutela possessória não foi incluída. E mesmo o avanço em relação à realização de audiência de mediação previamente à concessão de liminares se circunscreveu tão somente aos casos em que o conflito corresponda a ocupações de "posse velha", ou seja, àquelas que tenham mais de um ano e um dia de duração. Esse critério foi incluído no diploma processual de 2015, como resultado político das negociações realizadas no processo de elaboração legislativa, embora o próprio Código Civil de 2002 tenha abandonado a distinção entre posse nova e posse velha. Mais importante é perceber que a manutenção da compreensão da posse como manifestação da condição proprietária e o afastamento da discussão da função social da propriedade nestas modalidades de ação mantêm a disparidade de armas entre autores e réus nos conflitos fundiários judicializados.

Uma vez apresentado o título formal de propriedade, a produção de prova pelos ocupantes da terra se torna praticamente impossível, já que a situação jurídica de não proprietários, ou de invasores, já os qualifica como clandestinos, violentos e precários. A posse, tomada como injusta, não pode se converter como justa. Isso não apenas lhes retira o lugar de fala no contraditório processual como também influi decisivamente no resultado da decisão.

---

<sup>361</sup> Em relação à fundamentação decisória justificada por argumentos de autoridade e o caráter opinativo da atuação jurisdicional, define Rodriguez: "Uma argumentação fundada em argumentos de autoridade tem um perfil muito diferente. Ela não tem o dever de demonstrar a coerência entre leis, casos e doutrinadores que cita. Com efeito, ela não se sente limitada por nenhum ônus argumentativo. Seu único compromisso é com a eficácia em convencer o destinatário, podendo-se utilizar para este fim qualquer argumento, qualquer elemento, qualquer estratégia. O que importa é a obtenção de uma solução, de uma decisão e não o padrão argumentativo que a fundamente. Neste tipo de argumentação a pessoa que toma a decisão e a decisão em si mesma são mais importantes do que o raciocínio desenvolvido para se chegar nela. Ao argumentar, a pessoa da autoridade expõe os motivos pelos quais foi convencida de determinada solução jurídica (...) Ibidem, p. 73-74.

Na tradução processual do conflito social fundiário ser invasor é estar instituído de um estigma jurídico de difícil desconstituição, por meio do qual os despejos coletivos aparecem como resultados tomados judicialmente como inevitáveis. A seletividade que perpassa esse xadrez de peças marcadas se inicia no texto da lei, se fortalece na reprodução acrítica da doutrina e produz efeitos a partir da atuação do Poder Judiciário. Nas estratégias argumentativas das decisões, as construções discursivas fornecem indícios importantes sobre como esse processo é percebido no convencimento do juízo e nas racionalidades argumentativas que daí emergem.

#### 4.3. ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS: ARGUMENTOS E DIREITOS NO FUNDAMENTO DAS DECISÕES

A segregação socioespacial corresponde a elemento estruturante das cidades brasileiras, em fenômeno determinado por variáveis econômicas, sociais, políticas e também jurídicas. Eis a premissa que tomamos como fio condutor nesta tese, por meio da qual temos buscado problematizar a participação do direito positivo, da doutrina e especialmente do Poder Judiciário na constituição do fenômeno. Nessa investigação, conhecer a participação de cada instituição ou ator social na dinâmica conflitiva perpassa, sem dúvida, pela observação das narrativas e dos argumentos que lhe dão embasamento.

Se é verdade, como vimos, que os conflitos fundiários urbanos são julgados por um rito possessório que confere pouca ou nenhuma participação processual efetiva aos não proprietários, também é preciso dizer que estes, ao se manifestarem nos processos, sobretudo na fase recursal, provocam o Judiciário com a apresentação de direitos e princípios violados nas remoções forçadas. A observância do direito à moradia, o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana e a necessária vinculação do exercício proprietário à função social que lhe é respectiva, são argumentos reiterados pelas partes despejadas e seus representantes.

Um caso pode ser elucidativo para apontar as reflexões que se almeja desenvolver. Em agravo de instrumento decidido no ano de 2014, a Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul buscava a reforma de decisão que autorizou a reintegração de posse em área localizada no município de Porto Alegre. Nessa área, de

propriedade de empresa particular, existia ocupação consolidada em que moravam mais de 400 famílias, há anos, e cujo despejo importaria em significativa repercussão social. Nos autos, os elementos da situação fática subjacente ao conflito processual foram apontados pela defesa dos réus que destacou, ainda, as violações constitucionais que seriam deflagradas em caso de autorização judicial do despejo.

Na narrativa apresentada pelo relatório da decisão, a Defensoria Pública:

Aduziu que a situação envolve mais de 400 famílias em situação de vulnerabilidade, havendo clara colidência entre normas constitucionais. Destacou a dignidade da pessoa humana, direito a saúde, segurança, moradia. Ponderou que há conflito com o direito de propriedade também garantido pela Constituição Federal. Asseverou que deve haver uma maior reflexão quanto à afronta a direitos mínimos de subsistência e dignidade. Destacou que a área está sem destinação econômica há mais de 20 anos e a posse das famílias ocupantes está consolidada. Alegou que primeiramente deve ser solucionado o alojamento das famílias, lembrando de situação similar ocorrida em São Paulo, na qual famílias foram desalojadas e um ano depois a área ainda só tem mato, cercas e vigias.<sup>362</sup> (Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 0001033-06.2004.8.26.0642, 2015, p.7).

Especialmente em sede recursal, âmbito jurisdicional objeto de análise nesta tese, os moradores sob ameaça de remoção apontam suas razões e justificam sua permanência com a demonstração de vulnerabilidades concretas que integram a existência nas ocupações. Mas, também, com o recurso à gramática dos direitos — especialmente dos direitos humanos e constitucionais — que integram formalmente o ordenamento jurídico nacional, possuem força normativa, e, portanto, devem ser considerados como matéria de defesa na ponderação dos interesses em conflito no caso concreto. Como vimos no item anterior, dificilmente a apresentação destes

---

<sup>362</sup> Note-se que a argumentação da Defensoria Pública faz menção direta ao caso de despejo realizado na comunidade do Pinheirinho, em São José dos Campos. Tamanha a repercussão do ocorrido naquela oportunidade que várias decisões e manifestações de réus utilizam este caso como situação exemplar que deve ser evitada na atuação jurisdicional. Os sentidos, entretanto, nem sempre são unívocos. Os moradores relembram o Pinheirinho como forma de demonstrar ao juízo a potencialidade de violação de direitos em decorrência das remoções forçadas. Na fala dos magistrados, entretanto, o Pinheirinho foi lembrado como uma situação que se tornou extremamente gravosa em função da demora para dar uma solução definitiva à reintegração. Nesse sentido, por exemplo, a menção realizada por magistrado em recurso sobre reintegração de posse (que não integrou a base de dados desta pesquisa por inadequação nos critérios de coleta): "Tal constatação revela que a protelação de decisões pode recrudescer o litígio e tomar dimensões em que a solução é de difícil execução, a exemplo do conflito fundiário na comunidade de Pinheirinho, em São José dos Campos. A presidência deste Tribunal de Justiça, inclusive, sensível ao argumento de que conflitos fundiários devem ser rapidamente solucionados, criou grupo especialmente designado para mediar as reintegrações mais ruidosas". SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **APELAÇÃO nº 0001033-06.2004.8.26.0642**. Relator: Fernandes Lobo. Julgado em 15 de outubro de 2015. p.7.

argumentos pelos réus reverbera em resultados de manutenção do direito à moradia que lhes seja favorável. Ainda assim, para que o juiz possa se desembaraçar dos argumentos apresentados pelas famílias despejadas, é preciso que ele também se utilize de recursos técnicos, jurídicos e, não raro, extrajurídicos que balizem a escolha da melhor decisão. Isso demanda a formulação de um raciocínio que equacione os direitos em conflito, apontados pelas partes, posicionando-os diante da interpretação sistêmica que é dada ao magistrado realizar.

Na situação da reintegração de posse no município de Porto Alegre, que citamos acima, o juiz deferiu sua execução dialogando com as ponderações da defesa, sob a seguinte chave-argumentativa:

Não se pode tolerar, com a invocação do problema social a violação às regras que tutelam o direito de propriedade e o direito de posse, com a intenção deliberada de invasão. Os problemas sociais devem ser solucionados, com certeza, nas nunca desta maneira, com invasão. Assim agindo, caracterizaram o seu comportamento como contrário ao ordenamento jurídico. Cometeram esbulho possessório, com demarcação e construções sobre o imóvel de propriedade e posse da empresa requerente. Não podem, pois, merecer qualquer proteção legal.<sup>363</sup> (RIO GRANDE DO SUL, Agravo Interno nº 70062200100, 2014, p. 5).

Como se percebe, os direitos aventados pelos sujeitos destinatários do despejo são interpretados e dimensionados pelo magistrado, sob a influência de variáveis que perpassam o juízo moral e a avaliação jurídica dos juízes diante das ocupações coletivas e dos "invasores". Mas também, refletem a compreensão dos julgadores acerca da densidade normativa atribuída ao direito à moradia; das funções institucionais no que tange à separação dos poderes e, especialmente, à responsabilidade do Poder Judiciário no quadro de segregação urbana das cidades brasileiras.

Assim, nas trilhas do que defende Oscar Correias, há um campo rico de compreensão do direito como discurso jurídico, não exclusivamente afeto às normas, mas também produzido a partir delas e de sua aplicação. Não se trata de realizar tão somente uma crítica acerca da justiça ou injustiça das normas jurídicas por sua colaboração com as desigualdades produzidas pelo capitalismo, mas, ao

---

<sup>363</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo Interno nº 70062200100**. Relator: Desembargador Nelson José Gonzaga. Julgado em 20 de novembro de 2014. p. 5.

contrário, perceber “os sentidos ideológicos”<sup>364</sup> por detrás da produção normativa e de sua utilização institucional no sistema de justiça, em nosso caso, do Poder Judiciário. Afinal, é por meio do discurso jurídico que o direito se relaciona com as relações sociais, sem se valer de um mecanismo necessariamente descritivo — que as indique explicitamente — mas por meio de “suposições tácitas”, ocultas, que precisam ser investigadas.<sup>365</sup>

Durante as pesquisas, as estratégias argumentativas utilizadas pelos magistrados no enfrentamento à “questão social urbana”, pertinente ao direito à moradia, se apresentaram no plural. Não foram raros os casos em que os juízes reforçaram sua solidariedade diante da situação das pessoas sem moradia, ainda que o resultado concreto do conflito possessório poucas vezes tenha refletido esse mesmo sentir.<sup>366</sup> Para que esta multiplicidade de motivações pudesse ser conhecida, sistematizamos as linhas de argumentação em quatro vertentes que sintetizam os principais elementos justificadores das sentenças que afastaram o direito à moradia como razão para decidir.

Por óbvio que essa divisão tem por objetivo a criação de tipos ideais de racionalidade, cujas nuances nas decisões são marcadas por colorações mais ou menos expressivas. Reproduzimos trechos de decisões que colocam luz a essas características e que fornecem indícios que nos permitem explorar os percursos discursivos de construção da sentença. Por vezes, mais de um tipo de racionalidade foi aventado em uma mesma decisão. Além disso, em que pese as linhas de entendimento que iremos apresentar sejam amplamente majoritárias nas decisões pesquisadas, identificamos também vozes dissonantes que pontuaram criticamente o papel do Judiciário e as interpretações tradicionais acerca dos fenômenos urbanos.

---

<sup>364</sup> Nas palavras do autor: “Para la crítica del derecho lo importante no son las normas en si mismas y en tanto tales, sino la *ideología* que las mismas reproducen cotidianamente al ser usadas, aunque, desde luego, para estudiar la ideología portada por las normas es necesario poder identificarlas: la dogmática es ineludible; es necesario conocer el derecho. (...) CORREAS, Oscar. **Introducción a la crítica del derecho moderno (esbozo)**. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, 1986. p. 12

<sup>365</sup> *Ibidem* p. 49.

<sup>366</sup> “É evidente que muito me sensibiliza a petição do advogado subscritor da petição de fl. 115, acompanhada de inúmeras cartas dos ocupantes descrevendo suas necessidades e condições, inclusive sobre o período natalino que se avizinha, mas só posso me solidarizar e fazer cumprir a lei e a decisão proferida HÁ MAIS DE UM ANO”. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento n.º 70067772954. Relator: Desembargador Gelson Rolim Stocker. Julgado em 14 de dezembro de 2015. p. 3-4.

## Argumentação n.º1.

Os fatos são admitidos pelos agravantes, que divergem apenas quanto à data em que se deu a ocupação. Nos termos do art. 927 e 928 do CPC, provada a posse, o esbulho e a perda da posse, o juiz reintegrará liminarmente o autor na posse do bem. É simples assim. A lei não permite ao magistrado deferir a posse a quem a ela não tenha direito e confessadamente não tenha domínio a opor ao autor; ou, em outras palavras, a lei não permite ao juiz recusar a posse a quem a ela faça jus.<sup>367</sup> (SÃO PAULO, Agravo De Instrumento n° 2141037-59.2015.8.26.0000). (grifo nosso).

Com forte inspiração privatista, esta primeira modalidade de racionalidade interpreta o conflito social da disputa fundiária a partir das categorias tradicionais de posse e propriedade edificadas na tradição civilística. Sob este viés, os interesses em enfrentamento são dimensionados à literalidade da lei civil, compreendendo a posse como manifestação da exterioridade da propriedade, independentemente de outros diplomas normativos que possam ser cotejados e, inclusive, a despeito da principiologia constitucional e a consequente vinculação entre tutela possessória e cumprimento da função social da propriedade.

É a linha argumentativa mais comumente identificada nas decisões, que se caracteriza pela descontextualização do conflito fundiário coletivo de suas especificidades, tratando-o como disputa individual entre proprietários e não proprietários sob a guarida exclusiva do código civil e do respectivo diploma processual. Nessa forma de construção da solução jurisdicional, os conflitos são abordados de maneira simplificadora já que particularidades — como interesse social da demanda, quantidade de sujeitos atingidos com a remoção, dinâmicas socioespaciais de formação da ocupação informal — sequer são enfrentados na justificação decisória. Não por qualquer outra razão, os termos "despejo" ou "remoção forçada" não aparecem nas narrativas das sentenças. São substituídos pelas expressões "reintegração de posse" ou "desocupação", incorporadas nos códigos positivos privados e no senso comum jurídico.

Em situação bastante atípica na qual um Desembargador empregou o termo "despejo", em alusão ao conteúdo disposto no Comentário Geral n° 7 do PIDESC<sup>368</sup>,

<sup>367</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2141037-59.2015.8.26.0000**. Relator: Torres de Carvalho. Julgado em 10 de dezembro de 2015. p.5.

<sup>368</sup> A ação mencionada refere-se à interposição de Agravo de Instrumento em ação de reintegração de posse, manejada pela Universidade de São Paulo face a ocupação de "réus desconhecidos" em um dos imóveis da autarquia com a finalidade de moradia. O juiz de primeiro grau indeferiu a

houve declaração de voto contrário com incisiva contestação acerca do cabimento jurídico de sua utilização. Inconformado com o quadro interpretativo apresentado no voto do relator, o magistrado discordante argumentou que a equiparação da reintegração de posse à noção de "despejo" estaria tecnicamente equivocada, na medida em que a situação em análise versaria sobre ocupação, inexistindo contrato de locação que pudesse dar suporte a um suposto "despejo". Mencionou ainda que a postura do Desembargador-Relator estaria pautada em argumentação executada "fora do quadro referencial que orienta o discurso jurídico", imputada como o lugar de fala ideológico de um "intelectual orgânico", com orientação evidentemente assistencialista.<sup>369</sup>

---

concessão da reintegração em sede liminar, mesmo se tratando de bem de dominialidade pública. Irresignada, a autora interpôs o recurso com a intenção de obter a referida liminar. O Desembargador Relator, em decisão destacada em relação a todas as demais que foram analisadas, manteve o indeferimento da liminar. O caráter distinto da decisão, entretanto, refere-se aos argumentos que foram invocados pelo magistrado, com a utilização de diplomas internacionais de direitos humanos (Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais - Comentário Geral n.7); e direitos constitucionalmente assegurados como função social da propriedade, direito à moradia e o direito à dignidade da pessoa humana, os quais possuem normatividade estariam sob violação na realização do despejo. A decisão merece ser reproduzida: " Observe-se que a reintegração da posse do imóvel objeto da demanda e a imediata demolição das moradias construídas na referida área pública provocaria o desabrigo de adultos e crianças em situação de hipossuficiência, o que vai de encontro com a razoabilidade devida, bem como representa uma afronta a um direito social constitucionalmente estabelecido. Note-se que, além de princípio, está erigido, como *garantia constitucional*, o direito à moradia digna, o qual constitui norma de ordem pública, dotada de *imperatividade e inviolabilidade*. Nesse sentido, importante consignar que esse direito foi reconhecido e implantado como pressuposto para a *dignidade da pessoa humana*, bem como recepcionado e propagado na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, *caput*. A dignidade da pessoa humana, como princípio normativo que é, atrai o conteúdo de todos os demais direitos fundamentais, bem como exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos referidos. Nesse diapasão, para a satisfação desse princípio maior dignidade, deve-se observar e preservar os direitos que lhes são inerentes, a exemplo do direito à moradia digna. Além disso, cabe destacar que não é ele garantido apenas nacionalmente, como também o é no plano internacional. Conforme a eminente ponderação realizada Juízo *a quo*: "(...) o despejo forçado não deve ser a primeira, mas a última medida a ser tomada, como prevê o Comunicado Geral n. 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. (...) Ora, em um Estado Democrático de Direito, no qual se protege o exercício de garantias sociais e individuais dos seus cidadãos, não se poderia afastar um direito que constitui elemento fundamental para o exercício de outros. Assim, tem-se que o texto constitucional não pode ser resumido a um simples "catálogo de boas intenções". Da mesma forma, o direito à moradia digna nele previsto também não deve ser tomado como um mero exercício de retórica, que, embora positivado, não é a ele dada a eficácia devida. Ao contrário, a sua implementação no plano fático torna-se uma medida impositiva. "(...) Nesses termos, entre proteger o referido direito social, que está intimamente atrelado à dignidade da pessoa humana, e fazer prevalecer, contra ele, um direito patrimonial, como o é o da propriedade privada, não restam dúvidas de que o primeiro deve prevalecer (...)". SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento n. 20150000707461. Relator: Magalhães Coelho. Declaração de voto: Luiz Sergio Fernandes de Souza. Julgado em 21 de setembro de 2015.

<sup>369</sup> Na íntegra da crítica realizada pelo Desembargador, autor do voto vencido: "Ao tratar reintegração de posse como "despejo", ao defender que invasão de áreas públicas não comporta reintegração liminar (que a decisão trata como *antecipação dos efeitos da tutela*) porque isto implicaria violar o direito de

No desenrolar dessa mesma racionalidade, o direito à moradia não é tomado como um direito autônomo e, não raro, nem é mencionado como interesse a ser sopesado na indicação do melhor resultado para o conflito. Em verdade, a argumentação transcorre com considerável grau de abstratidade em que se discute a "melhor posse", compreendida desde um paradigma jurídico proprietário, como mencionamos no item anterior. A comprovação do domínio, por meio do título registral da propriedade e de elementos laterais, como pagamento do IPTU, são trazidos à tona para fundamentar a solução jurídica. Apesar de se tratar de situações inscritas na dinâmica territorial das cidades, e, portanto, elaboradas teoricamente em um ramo específico do saber jurídico voltado às matérias urbanísticas, o referencial teórico e doutrinário mobilizado nesse viés corresponde quase que exclusivamente a autores tradicionais do direito civil e do direito processual civil.<sup>370</sup>

Finalmente, por esta leitura jurídica, a função do afazer jurisdicional se circunscreve à aplicação técnica da lei ao caso concreto e se encerra na produção de uma resposta jurídica estabilizada por meio da sentença. As repercussões da reintegração de posse no plano fático não são problematizadas no julgamento, até porque, sob tal interpretação, não constituem objeto próprio do direito nem se apresentam como responsabilidade a ser enfrentada pelo Poder Judiciário. Aproximam-se mais do modelo jurisdicional apresentado por François Ost como "modelo legalista-liberal", forjado no contexto de surgimento dos Estados liberais e, rearticulado, acrescentamos nós, na conjuntura de rearranjo neoliberal que perpassa as instituições.<sup>371</sup>

---

"moradia digna" daquele que habita de forma indigna, está-se não só argumentando fora do quadro referencial que orienta o discurso jurídico, como também reforçando velhas práticas de assistencialismo (da qual os regimes de direita, no Brasil, usaram e abusaram), em vez de incentivar a solidariedade social e o desenvolvimento integral do homem, estes sim objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º, I, III e IV, da CF) (...)". SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento n. 20150000707461. Relator: Magalhães Coelho. Declaração de voto: Luiz Sergio Fernandes de Souza. Julgado em 21 de setembro de 2015.

<sup>370</sup> A doutrina mencionada corresponde aos seguintes autores civilistas e processualistas: Adroaldo Furtado Fabrício; Araken de Assis; Silvio de Salvo Venosa; Arnaldo Rizzardo; Renan Falcão de Azevedo; Lafayete; Savatier; Arruda Alvim; Pontes de Miranda; Caio Mário; Cândido Rangel Dinamarco; Carlos Roberto Gonçalves; Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosendal; E.D. Mouniz de Aragão; Elpídio Donizetti; Arnaldo Rizzardo; Flávio Tartuço e José F. Simão; Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery; Fredie Didier Júnior; Humberto Theodoro Júnior; Miguel Reale; Orlando Gomes; Washington de Barros Monteiro; Theotônio Negrão.

<sup>371</sup> OST, François. **Quelle jurisprudence pour quelle société?** Archives de philosophie du droit. Tome 30. la jurisprudence – publié avec le concours du C.N.R.S. Paris, France: Sirey, 1985. p.12.



Para Ost, os afazeres desempenhados pelo juiz do modelo liberal contextualizam-se metodologicamente com o recurso à lógica formal e à utilização de instrumentais que compreendem a interpretação da lei a partir da combinação de premissas maiores e menores (silogismos). Atua nesse espectro a força do legislador racional, como elemento integrador do direito e mantenedor da estabilidade e da coesão social. A legitimidade do direito para o modelo de justiça liberal-legalista reside, precipuamente, na verificação de sua validade (como procedimento) muito mais que a conferência de sua adequação do ponto de vista do conteúdo material. É por tal razão que a construção da noção de “justiça”, nesse paradigma, perfaz-se pela observância da coerência interna do sistema jurídico, em sua elaboração e aplicação uniforme e pretensamente imparcial.<sup>372</sup>

Na crítica do autor, esta lógica formal, entretanto, não se adapta às exigências da sociedade pós-industrial. Nesse novo contexto, o juiz é chamado a dirimir conflitos em uma perspectiva mais ampla que compreenda a realização de políticas, por meio de uma racionalidade instrumental e teleológica. Destacam-se, aqui, as finalidades que serão (ou não) atingidas a partir de determinada solução jurisdicional e suas implicações econômicas, sociais, ou nas mais diversas áreas afins. Para que isso seja possível, a tarefa deste outro modelo jurisdicional a ser construído<sup>373</sup> perpassa tanto pelo tratamento das normas jurídicas como pela interlocução com outros saberes que sejam demandados no caso concreto. Essa racionalidade, portanto, destaca-se por seu caráter da adequação, desempenho e eficiência nos meios empregados aos fins obtidos.<sup>374</sup>

---

<sup>372</sup> Ibidem.

<sup>373</sup> No âmbito do modelo de justiça normativo-tecnocrático, muito embora o princípio da separação dos poderes não seja colocado em xeque, notam-se profundas alterações no perfil da atuação do juiz. A atividade jurisdicional distancia-se do lugar de isolamento que ocupava no liberalismo, e passa a aproximar-se das discussões políticas e da atuação ativa por parte do juiz. Encontram-se aí afazeres como a significação de conceitos indeterminados, a formulação de novas respostas às demandas de interesse coletivo, etc. Ou seja, o juiz passa a atuar politicamente, aproximando-se em certa medida à atuação da Administração, e não estando mais restrito à mera subsunção dos textos legais ao caso concreto. OST, François. **Quelle jurisprudence pour quelle société?** Archives de philosophie du droit. Tome 30. la jurisprudence – publié avec le concours du C.N.R.S. Paris, France: Sirey, 1985. p.20-21.

<sup>374</sup> Ibidem, p.22.

## Argumentação n.º2.

Deliberações desse jaez, ainda que possam ser consideradas justas, são próprias e exclusivas do Poder Executivo, ou, em certas situações, do Poder Legislativo, refugindo, portanto, ao âmbito de atuação do Judiciário, reservado, por preceito constitucional, ao reconhecimento e proteção dos direitos subjetivos (...).<sup>375</sup> (RIO GRANDE DO SUL. Apelação Cível n° 70059976944, 2014).

A discussão sobre a função institucional do Poder Judiciário é o núcleo o que fundamenta uma segunda modalidade de racionalidade argumentativa nas situações de conflito fundiário, na qual a aplicação do direito à moradia e da função social da propriedade extrapolam suas competências.

Nas decisões que se alinham a este prisma interpretativo, o direito à moradia é compreendido como norma programática, cuja aplicação se viabiliza exclusivamente pelos atos do Estado-administrador ou do Estado-legislativo. Como explicitado em acórdão proferido no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, "o comando que está impregnado no artigo 6º do texto constitucional, que erigira a moradia como direito social, está revestido de conteúdo meramente programático, não encerrando nenhuma norma de eficácia material, muito menos passível de ser içada como lastro para imiscuir-se nas relações de direito privado (...)"<sup>376</sup>

Portanto, sob essa compreensão acerca da separação dos poderes no Estado Democrático, a participação do Poder Judiciário estaria limitada ao reconhecimento dos direitos subjetivos, individuais, sob pena de comprometimento da "segurança jurídica, na qual repousa toda a esperança de harmonia social, com

<sup>375</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível n.º 70059976944**. Relator: Desembargador Pedro Celso Dal Prá. Julgado em 20 de novembro de 2014.

<sup>376</sup> Na íntegra da citação: "Outrossim, o comando que está impregnado no artigo 6º do texto constitucional, que erigira a moradia como direito social, está revestido de conteúdo meramente programático, não encerrando nenhuma norma de eficácia material, muito menos passível de ser içada como lastro para imiscuir-se nas relações de direito privado, cuja tutela, como é cediço, observados os delineamentos constitucionais, circunscreve-se ao tratamento que lhe é dispensado pela legislação infraconstitucional. Aliás, aludido regramento, ainda que efetivamente estivesse revestido de conteúdo prático e eficácia material, estaria destinado exclusivamente ao poder público, a quem está endereçada a obrigação de viabilizar o alcance e materialização dos direitos sociais, e não ao cidadão, pois, ainda que instado moralmente a concorrer para o bem-estar do próximo, não está compelido a ficar privado do que lhe pertence como forma de contribuir para o bem comum. Ou seja, a propriedade privada não pode ser ocupada e socializada sob o prisma da materialização do direito de índole constitucional pertinente à moradia". DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Apelação n° 20090111961262**. Relator: Desembargador Teófilo Gaetano. Julgado em 21 de maio de 2014, p. 31.

ressonância negativa no próprio Estado de Direito, sobre o qual se esteia o regime democrático".<sup>377</sup> Em uma aproximação mais cuidadosa sobre a repercussão desta compreensão na administração jurisdicional dos conflitos, vê-se que a justiciabilidade dos direitos sociais, a exemplo do direito à moradia, é contida porquanto resguardada tão somente ao Poder Executivo, responsável originário da promoção de políticas públicas voltadas a este fim.<sup>378</sup>

Por diversas vezes o enfrentamento do argumento apresentado pelos réus acerca da violação do direito à moradia em função do despejo é afastado com a justificativa de que tal situação corresponde a um "problema social" que não pode ser resolvido na seara do Poder Judiciário. Especialmente em detrimento do direito subjetivo do particular cuja propriedade tenha sido supostamente esbulhada por meio da invasão. A alegada "abstratidade" do direito<sup>379</sup> à moradia é, assim, contraposta à solidez da necessidade de se salvaguardar a esfera patrimonial do particular. Ainda que sob percurso diverso, a estratégia permite que a decisão que autoriza a reintegração de posse se desincumba de discutir a repercussão social e o destino das famílias que serão despejadas. Isso seria tarefa e responsabilidade afeta à Administração Pública. Nas poucas situações em que se identifica alusão ao destino da realocação dos moradores, especialmente em situações vinculadas ao despejo em áreas públicas, o magistrado aponta para a necessidade — também

---

<sup>377</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível nº 70059976944**. Relator: Desembargador Pedro Celso Dal Prá. Julgado em 20 de novembro de 2014. p. 9.

<sup>378</sup> "(...) 4. Muito embora nenhuma lesão possa ser afastada do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), compõe atribuição do Poder Executivo, sob critérios objetivos preestabelecidos, gerir a ocupação do espaço urbano, mediante aprovação de projeto, expedição de termos de ocupação e de alvarás de construção. 5. Ao Judiciário é resguardado exclusivamente o controle da legalidade da atuação administrativa, não lhe sendo lícito imiscuir-se no mérito do ato administrativo, donde resulta que não pode interferir na condução das políticas públicas, ainda que revestidas de interesse e alcance sociais, competindo ao interessado inscrever-se e participar dos programas sociais de conformidade com o legalmente estabelecido, ficando reservada à tutela jurisdicional apenas o controle da observância dos parâmetros positivados (...)". DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 20140020149982**. Relator: Desembargador Alfeu Machado. Julgado em 21 de agosto de 2014, p. 3.

<sup>379</sup> "Nesse contexto é que se sustenta ser legítima a reintegração em face de esbulho possessório, ainda que seja reconhecido o direito abstrato à habitação que no local pretendam os ocupantes, precariamente, instalar; e que a autoridade jurisdicional e a condição de agente político do Estado requer do juízo a sensibilidade para administrar a justiça e adotar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões sopesando as peculiaridades do caso concreto e a concessão ou eventual dilação do prazo de desocupação. O tempo concedido facilitará a ação da Secretaria de Habitação que deve ser instada a orientar a saída dos ocupantes, antes de ser requisitada a intervenção da força pública para eventual desocupação forçada". RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 70067813790**. Relator: Desembargador João Moreno Pomar. Julgado em 15 de dezembro de 2015, p. 9.

genérica — de cadastro dos atingidos e inclusão em "programas habitacionais".

O afastamento da aplicabilidade do direito à moradia por seu caráter meramente programático, ou ainda, por seu descabimento como solução a ser administrada pelo Poder Judiciário nos conflitos entre particulares, não encontra guarida em grande parte da doutrina constitucionalista brasileira contemporânea. Dedicando-se à análise dos direitos fundamentais classificados sob a denominação de normas constitucionais de cunho programático, Ingo Sarlet esclarece que não são elas "meras proclamações de cunho ideológico ou político", mas genuínas normas jurídicas com potencialidade para gerar efeitos jurídicos, inclusive mediante sua aplicação pelos órgãos judiciários.<sup>380</sup> Aliás, como defende o autor, não há direito fundamental que não possua aplicabilidade imediata a ser derivada do próprio texto da Constituição.

No que se refere à natureza dos direitos sociais fundamentais, como o direito à moradia, é preciso lembrar que possuem sempre caráter "multifuncional" que abrange o dever da não interferência indevida por terceiros e, também, uma atuação positiva consistente no caráter prestacional do Poder Público em prover o acesso universal ao bem jurídico revestido de fundamentalidade. O direito fundamental à moradia, nesse espectro, como exemplifica Daniel Hachem, demanda não apenas a promoção do acesso à moradia adequada, "mas também o direito de não ser despejado de maneira arbitrária ou de não ser objeto de cláusulas abusivas num contrato de aluguel".<sup>381</sup>

Desse modo, em relação à obrigação negativa do Poder Público de outros particulares acerca da não violação do direito à moradia, constitutiva da "função

---

<sup>380</sup> "(...) Neste contexto, consideramos possível a premissa de que todas as normas da Constituição aptas a serem e enquadradas no grupo das normas de cunho programático apresentam um elemento comum que justifica suficientemente esta opção, qual seja, o de que todas estas normas se caracterizam pelo fato de reclamarem, para que possam gerar a plenitude de seus efeitos, uma interposição do legislador. Cuida-se, portanto, de normas que apresentam a característica comum de uma (em maior ou menor grau) baixa densidade normativa, ou, se preferirmos uma normatividade insuficiente para alcançarem plena eficácia, porquanto se trata de normas que estabelecem programas, finalidades e tarefas a serem implementados pelo Estado, ou que contêm determinadas imposições de maior ou menor concretude dirigidas ao Legislador (...)". SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev, atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015. p. 301.

<sup>381</sup> HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: Por uma implementação espontânea, integral e igualitária. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014. p. 137.

defensiva" que integra sua natureza, não há dúvidas de que a aplicação é juridicamente possível e constitucionalmente assegurada sem que se vislumbre seu caráter de abstratidade, como mencionam certas decisões. Ao contrário, como indica Hachem, a "vagueza" na determinação do conteúdo jurídico de direitos fundamentais não é circunscrita ao âmbito dos direitos sociais e pode ser encontrada em direitos fundamentais vinculados à liberdade — como a liberdade religiosa ou a liberdade de expressão —, cujas fronteiras para o exercício, longe de estarem bem demarcadas pelo texto constitucional, não prejudicam sua larga aplicação pelo Poder Judiciário, sem maiores dificuldades.<sup>382</sup>

A invocação do direito à moradia como um direito de defesa, portanto, encontra previsão no Art. 5, § 1º da Constituição Federal e vincula a atuação jurisdicional, que deverá zelar "por sua máxima eficácia e efetividade".<sup>383</sup> A justiciabilidade dos direitos à moradia pode ocorrer tanto pela via do controle constitucional — difuso e concentrado — em face de eventuais restrições promovidas pelo Poder Público ou por outros particulares, como também pela interpretação da legislação infraconstitucional à luz das normas dos direitos fundamentais.<sup>384</sup>

Nos casos de disputas fundiárias que se inscrevem na colisão entre o direito à moradia frente aos outros direitos fundamentais — como o direito de propriedade, por exemplo — o direito à moradia deve ser considerado como um

---

<sup>382</sup> "Os direitos de liberdade também podem não estar plenamente determinados pelas normas constitucionais. A vagueza é uma característica que não acomete apenas os direitos sociais. Assim como é difícil delimitar o conteúdo do direito fundamental à moradia, os contornos precisos do direito à liberdade religiosa podem gerar sérios questionamentos em determinados casos, frente à ausência de uma regulamentação legislativa. Até que ponto vai a liberdade de consciência numa situação em que um menor de idade internado em um hospital precisa de uma transfusão de sangue para sobreviver e os pais não a autorizam por motivos religiosos, como ocorre com as testemunhas de Jeová? O mesmo se diga quanto ao direito à liberdade de expressão: ele engloba, entre as suas faculdades, o direito de manifestação de pensamentos preconceituosos? (...) Desta sorte, o argumento de que a necessidade de regulamentação legislativa retira dos direitos fundamentais sociais a sua jusfundamentalidade porque impede a sua pronta justiciabilidade é falacioso, uma vez que essa peculiaridade obsta a exigibilidade imediata da dimensão prestacional de todos os direitos fundamentais, sejam eles de liberdade ou sociais (desde que não seja possível extrair desde logo da Constituição os traços que configuram o conteúdo jurídico das prestações em questão)". *Ibidem*, p. 139-140.

<sup>383</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010, p. 33. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em 23 de outubro de 2015.

<sup>384</sup> *Ibidem*.

direito fundamental com eficácia plena e aplicabilidade imediata que merece ser sopesado em sua máxima potência. Ademais, conforme afirma Sarlet, nas hipóteses em que se fizer necessária a "ponderação de bens e interesses" deverá o magistrado guiar-se pela solução jurídica que melhor hierarquizar os valores jurídicos contrapostos no caso concreto, tomando-se como referência o norte axiológico fixado pela dignidade da pessoa humana.<sup>385</sup> Há, nestes casos, um "forte ônus argumentativo"<sup>386</sup> imposto ao magistrado que demanda a justificação das razões de decidir que viabilizam a flexibilização do direito à moradia diante de outro direito fundamental priorizado na situação analisada.

E, mesmo nos casos em que o direito fundamental à moradia não seja considerado como aquele que deva prevalecer no caso concreto, a exemplo das situações em que se autorizam os despejos forçados, é dever do Poder Público realizar todas as diligências necessárias para evitar que a violação do direito à moradia das famílias despejadas seja ainda mais gravosa. Evidente que reside aí um paradoxo, dado que a remoção das pessoas de seu local de moradia é, por definição, violadora de direitos. A despeito disso, as decisões que admitem a concessão de mandados de reintegração de posse devem, obrigatoriamente, conter os danos causados pela violação do direito fundamental, por meio da indicação de mecanismos dirigidos à mediação dos impactos da remoção, especialmente em se tratando de coletividades, com expressiva repercussão social.

---

<sup>385</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010, p. 33. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em 23 de outubro de 2015.

<sup>386</sup> "(...) Nota-se que as consequências práticas da aplicabilidade imediata, tanto em relação à dimensão objetiva quanto a dimensão subjetiva limitada das normas de direitos sociais, referem-se à possibilidade de, na medida de sua eficácia, ter alguma aplicação direta, sem necessidade de intermediação legislativa — é o que se denomina de *eficácia plena*. Como resultado, os órgãos estatais tem a tarefa de maximizar a eficácia desses direitos, o que atribui ônus argumentativo forte de fundamentação dos casos de ausência de concretização do direito fundamental. A doutrina considera como possíveis efeitos desta fundamentalidade formal e material, aplicabilidade imediata, eficácia plena e realização progressiva, alguns efeitos práticos exigíveis: i) evitar medidas deliberadamente regressivas em matéria habitacional; ii) dedicar o máximo de esforços e o máximo de recursos para que o direito seja efetivado no menor prazo possível, sendo dada prioridade para os casos mais urgentes; iii) sempre satisfazer ao menos o conteúdo mínimo do direito, mesmo nos momentos de recessão ou crise". FRANZONI, Júlia Ávila; LUFT, Rosângela M. Onde mora o direito à moradia? p.967-988. In CLÉVE, Clemerson Merlin. (coordenador) **Direito Constitucional Brasileiro**. Volume 1. Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p.982.

Assim, além da indicação específica de parâmetros não arbitrários e violentos para o ato da desocupação, defendemos que o magistrado ao deferir a reintegração de posse deva ocupar-se também do destino habitacional que será dado às famílias removidas. A perspectiva de que os desdobramentos da despossessão pertinentes à solução de moradia dos réus não alcançam os efeitos da decisão sobre o conflito fundiário contraria o próprio texto constitucional, além dos diplomas internacionais que já foram mencionados. De modo que, não apenas é necessária a interferência jurisdicional acerca da solução habitacional ofertada às pessoas afetadas pelo despejo, como também tal atuação deve se dar com razoável concretude na garantia do direito violado, sendo insuficiente a determinação genérica de inclusão das famílias em cadastros de programas habitacionais, com tempo indeterminado para consecução.

### **Argumentação n.º3.**

Não se pode tolerar, com a invocação do problema social a violação às regras que tutelam o direito de propriedade e o direito de posse, com a intenção deliberada de invasão. Os problemas sociais devem ser solucionados, com certeza, nas nunca desta maneira, com invasão. Assim agindo, caracterizaram o seu comportamento como contrário ao ordenamento jurídico. Cometeram esbulho possessório, com demarcação e construções sobre o imóvel de propriedade e posse da empresa requerente. Não podem, pois, merecer qualquer proteção legal.<sup>387</sup> (RIO GRANDE DO SUL. Agravo Interno nº 70062200100, 2014, p. 5)

A identificação das ocupações como uma conduta antijurídica que deve ser repreendida pelo Poder Judiciário, acima de qualquer circunstância, conforma a terceira vertente de interpretações que balizam o entendimento nas decisões analisadas. Nesta leitura a ênfase recai sobre o caráter reprovável da conduta praticada pelos "invasores" e seu potencial ofensivo à ordem pública<sup>388</sup>, à ordem

<sup>387</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo Interno nº 70062200100**. Relator: Nelson José Gonzaga. Julgado em 20 de novembro de 2014. p. 5.

<sup>388</sup> Portadora de conteúdo jurídico indeterminado, a noção de "ordem pública" foi apresentada em decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Paraná: "Assim, acrescenta-se a ideia de que a ordem pública representa uma situação de normalidade na consecução dos serviços públicos e atos administrativos, de modo que não haja prejuízo para a organização da Administração Pública por imposição externa". PARÁ. Tribunal de Justiça do Pará. **Pedido de Suspensão de Medida Liminar nº 0007754-07.2015.814.0000**. Relator: Desembargador Constantino Augusto Ferreira. Julgado em 2015. p. 5. Note-se que tal definição deslegitima todo e qualquer ato de resistência e reivindicação política que venha a ocorrer no contexto do Estado Democrático de Direito, já que tais manifestações caracterizam-se justamente pela "perturbação" do "estado de normalidade", com vistas, muitas vezes, ao questionamento dos critérios de legitimação e justiça desta própria normalidade. Ou seja, por esta perspectiva, os conflitos urbanos em qualquer de suas expressões -

jurídica e à ordem urbanística. Assim, ainda que a ausência de acesso à moradia seja reconhecida do discurso jurisdicional, a evidência da ocorrência da invasão impede sua inclusão como um direito a ser ponderado no caso concreto.

É como se a escolha dos moradores pela via da ocupação os deslocasse para um campo da ilicitude, de interdito jurídico, que impediria o reconhecimento de quaisquer direitos que pudessem ser aferidos a partir daí. De maneira implícita, ou por vezes, explícita, afere-se que a realização de ocupação — nomeada invasão — para fins de moradia implica a assunção do risco de ser despejado e de ter seu local de moradia submetido à permanente condição de insegurança, em uma renúncia tácita de direitos que ocorrera no ato da invasão.

Há, portanto, uma deslegitimação da conduta praticada e conseqüentemente das coletividades que a praticaram em sua condição de sujeitos de direitos. O sentido por detrás dessa racionalidade foi bem explicitado em parecer do Ministério Público do Rio Grande do Sul, replicado em decisão que confirmou a concessão de liminar em reintegração de posse, "(...) Não acredito, em casos tais, na aplicação do refrão, imortalizado por Vandr , de que “quem sabe faz a hora, não espera acontecer (...)”. Não é através da chamada força própria proibida, da burla à lei, que se dará dignidade e cidadania para aqueles que menos têm”.<sup>389</sup>

A função do Poder Judiciário, nessa perspectiva, corresponde à repreensão das invasões diante do seu conteúdo essencialmente negativo. E a noção de essencialismo da conduta, nesse contexto, parece aplicar-se perfeitamente. A invasão, compreendida como transgressão, usurpação, violação da propriedade privada ou pública é tomada como um quadro referencial *a priori*, que encerra qualquer outra ponderação que poderia ser realizada acerca dos interesses e

---

atos, manifestações, ocupações - são elementos de desordem que precisam, em consequência, ser contidos e eliminados.

<sup>389</sup> Na completude do trecho replicado na decisão: "O caso em exame é um exemplo concreto de como se “resolve” muitas vezes a questão da moradia popular em nosso país. Não acredito, em casos tais, na aplicação do refrão, imortalizado por Vandr , de que “quem sabe faz a hora, não espera acontecer”. Hoje existem políticas habitacionais para a população de baixa renda, como o “Minha Casa, Minha Vida”. Não é através da chamada força própria proibida, da burla à lei, que se dará dignidade e cidadania para aqueles que menos têm. Assim, tendo o autor da possessória, ora agravado, demonstrado o aperfeiçoamento dos requisitos legais previstos no artigo 927 do Código de Processo Civil, nenhum reparo à liminar deferida pelo julgador singular." MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. *Apud.* RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento n  70062538723**. Relatora: Desembargadora Liége Puricelli Pires. Julgado em 28 de maio de 2015. p. 8.



direitos em conflito. Por isso, não raro encontraram-se afirmações como "o descumprimento da função social da propriedade não confere ao particular o direito de invadir"<sup>390</sup> ou "ainda que a área estivesse abandonada, a sanção respectiva deveria partir da administração pública e não de outros particulares". Mesmo sem maiores descrições dos elementos que compõem o tipo nomeado pela legislação como "esbulho", a conduta da invasão se desdobra no reconhecimento da prática esbulhadora, com a atribuição consequente das qualidades de "clandestinidade, violência e precariedade" na constituição do vínculo entre os moradores e a área que ocupam.

Especialmente as noções de violência e clandestinidade merecem aqui ser melhor exploradas. Na totalidade dos casos estudados em que houve a configuração em juízo de posse injusta, com a menção explícita destes atributos, pouco ou nada se justificou acerca das condutas que embasavam sua utilização. Retornamos ao epicentro proprietário como núcleo irradiador da justificação, portanto. Uma vez consolidada a ocupação de área, sem que os ocupantes detenham o título formal de propriedade, a violência e a clandestinidade do ato são deduzidas da própria condição não proprietária dos sujeitos. Em outras palavras, sob essa visão a própria existência das ocupações é violenta, clandestina e precária porquanto transgressora da ordem proprietária hierarquicamente superior na estruturação da mentalidade jurídica (e jurisdicional) majoritária. E essa violência supera a situação objetiva da disputa entre posse e propriedade travada entre os sujeitos processuais e ganha dimensão de violação à ordem — justamente por seu potencial desestabilizador da organização legitimada sob a segurança jurídica do título de propriedade.<sup>391</sup>

---

<sup>390</sup> "Ademais, eventual penalidade pelo não cumprimento da função social da propriedade, como a desapropriação, por exemplo, deve partir de iniciativa estatal, por meio dos órgãos e meios adequados, ou então por meio de processo de usucapião, que não é o caso dos autos." PARÁ. Tribunal de Justiça do Pará. **Agravo de Instrumento nº 0095731-37.2015.8.14.0000**. Relator: Desembargador José Maria Teixeira do Rosário. Julgado em 2015. p. 3.

<sup>391</sup> A construção jurídica e simbólica do invasor como um elemento decisivo na seletividade jurisdicional será o objeto de análise do próximo capítulo.

#### Argumentação n.º4.

Na ponderação de valores constitucionais, o direito à moradia não pode sobrepor-se ao interesse e direito da coletividade em possuir um meio ambiente equilibrado (art. 225, caput da CF) e um adequado ordenamento urbano (art. 182, caput, da CF), sob pena de grave desequilíbrio do sistema normativo de regulação social (...).<sup>392</sup> (BRASIL. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 20140020149982, 2014. p. 2).

A última vertente argumentativa conecta-se especialmente aos casos em que o imóvel em litígio envolve área de interesse ambiental. Nas decisões pesquisadas, 37 casos correspondem a situações conflitivas nas quais a variável ambiental se fez presente e influenciou as razões de decidir expostas pelo magistrado. Nessas ocorrências, paralelamente às racionalidades argumentativas já comentadas, verificou-se um reforço de justificação das remoções sob o embasamento da violação de um direito transindividual — o direito ao meio ambiente equilibrado — que estaria sob ameaça a partir da conduta dos ocupantes.

Apesar de envolver situações coletivas, nestes casos o direito à moradia é compreendido como um direito individual que, embora legítimo, não pode obstaculizar o direito de todos ao meio ambiente saudável. Há um conflito, ao menos aparente, entre direito à moradia e direito ao meio ambiente. Em verdade, as entrelinhas dessa modalidade discursiva posicionam o morador das ocupações irregulares como uma ameaça ambiental. Esse discurso, aliás, não é novo nem exclusivo das ocupações urbanas para moradia.<sup>393</sup> Inscreve-se no que José Sérgio Leite Lopes denominou

<sup>392</sup> Na íntegra: "O fato de estar a invasão consolidada e de haver a prestação de serviços públicos, como energia, não tem o condão de ilidir a ilicitude da situação. A lei não é revogada pelo costume, e tem vigência até que outra a revogue ou modifique (...). Na ponderação de valores constitucionais, o direito à moradia não pode sobrepor-se ao interesse e direito da coletividade em possuir um meio ambiente equilibrado (art. 225, caput da CF) e um adequado ordenamento urbano (art. 182, caput, da CF), sob pena de grave desequilíbrio do sistema normativo de regulação social. Nem mesmo a ausência ou insuficiência de políticas públicas voltadas à outorga do direito social de moradia previsto no art. 6º da Constituição Federal autorizam a potestatividade com a qual os recorrentes autores vieram a ocupar terreno público e nele edificar sem autorização administrativa ou planejamento do desenvolvimento urbano da cidade". DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 20140020149982**. Relator: Desembargador Alfeu Machado. Julgado em 21 de agosto de 2014, p. 2.

<sup>393</sup> Veja-se, por exemplo, as situações de remoções forçadas que envolvem comunidades tradicionais, comunidades indígenas e mesmo assentamentos rurais de reforma agrária. O conflito aparente entre a presença destas comunidades e a preservação ambiental foi objeto de reflexão em outra oportunidade: "Dessa forma, o conflito entre a existência territorial das comunidades quilombolas e a preservação da biodiversidade deve ser compreendido como um falso antagonismo, no qual a natureza e a ecologia são manipuladas como dados ideológicos que encobrem os conflitos sociais que lhes são subjacentes. Até mesmo porque, como relembra Milton Santos, em boa parte dos

"ambientalização dos conflitos sociais"<sup>394</sup> e corresponde à incorporação da pauta ambiental como estratégia discursiva que desloca os interesses em disputa tomando como central a agenda de proteção ao meio ambiente. Como adverte Compans, em se tratando de ocupações irregulares, esse deslocamento discursivo "tem sido instrumentalizado por determinados agentes sociais para pressionar o poder público a retomar a política de remoções de favelas".<sup>395</sup>

Ocorre que, apesar do princípio da não remoção de favelas ter sido incorporado ao conjunto legislativo incidente sobre matéria urbanística, elaborado após a Constituição de 1988, persistiu a possibilidade de retirada da população moradora quando se tratar de "unidades de conservação" ou de "áreas de risco".<sup>396</sup> A partir daí, inaugurou-se um embate técnico e discursivo que se tornou decisivo para viabilizar a permanência das ocupações ou apontar para a necessidade de sua retirada do local, em função do interesse ambiental subjacente. E é evidente que a seleção administrativa das áreas que não devem comportar assentamentos humanos não está alheia a dinâmica imobiliária e de valorização dos espaços das cidades.

Ao contrário, como aponta Compans, trata-se de um movimento com duas faces complementares. A delimitação pela legislação ambiental das áreas que devem ser protegidas favorece a ocupação informal pela população de baixa renda

casos os mesmos atores que agenciam "certa pregação ecologista-naturalista" são financiados por aqueles que lucram com o processo de "globalização perversa", maior responsável pela degradação da natureza (...). MILANO, Giovanna Bonilha. **Território, cultura e propriedade privada**: Direitos territoriais quilombolas no Brasil. Dissertação de Mestrado: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2011. p.128. A este respeito, consultar: GEDIEL [et.al] **Direitos em conflito**: movimentos sociais, resistência e casos judicializados: estudos de casos. v.1 e v.2. Curitiba: Kairós, 2015. SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005. SANTOS, Milton. **Território e Sociedade** — entrevista com Milton Santos. 2ª ed. 4ª reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

<sup>394</sup> LOPES, José Sérgio Leite. **Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação**. *Horiz. antropol*, Porto Alegre, v. 12, n. 25, p. 31-64, June 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-71832006000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832006000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 12 de janeiro de 2016.

<sup>395</sup> COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. In **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: 2007. p. 84. Os exemplos de despejos forçados justificados pelo argumento de proteção ambiental são múltiplos. A região do Horto, contígua ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro, é mais uma destas situações nas quais o conflito se estabelece na (aparente) incompatibilidade entre a permanência das comunidades e a tutela do interesse ambiental. A este respeito, ver: F.L.J. **Diário de uma Invasora**. Rio de Janeiro: Livre expressão editora, s.d.

<sup>396</sup> Ibidem.

já que, ao menos em um primeiro momento, esses locais são retirados do mercado imobiliário formal. As áreas com restrições de origem ambiental conformam-se como espaços excedentes, menos valorizados, justamente pelas limitações que condicionam a sua utilização e, conseqüentemente, acabam sendo utilizados como solução de moradia por quem não acessa as áreas regularizadas da cidade. Por outro lado, essa mesma legislação "vem proporcionando uma nova justificativa para a contenção ou mesmo a remoção destes assentamentos informais".<sup>397</sup>

Esse interdito ambiental às ocupações informais é fortalecido com a construção discursiva da noção de risco. O risco ambiental é tomado como consequência da existência das favelas, que prejudicam a coletividade dos habitantes da cidade, "seja pela possibilidade de ocorrência de desastres naturais, seja pelas características próprias da ocupação – como a falta de saneamento e elevada densidade populacional etc. – enquanto fatores de degradação do meio ambiente urbano".<sup>398</sup> Nas decisões pesquisadas que versavam sobre áreas de interesse ambiental, o argumento do risco pode ser identificado em determinadas narrativas, com essa dupla dimensão. A presença das ocupações ocasiona situação de risco para o meio ambiente, com repercussões que atingiam tanto o conjunto da cidade como os moradores residentes.

Em Recurso Especial<sup>399</sup> interposto junto ao Superior Tribunal de Justiça, acerca da remoção de famílias que ocupavam área pública, no município de Belford Roxo, a sentença original que autorizou a desocupação fundamentou-se na argumentação "de que as construções irregulares foram edificadas em logradouro público e não foram licenciadas, violando o Código de Obras do Município e sua legislação urbanística, além de enquadrarem-se no conceito de poluição, previsto no Art. 3º, III, c, da Lei Federal n.º 6938/81". Nessa justificativa, a remoção da ocupação subsidiou-se em seu descabimento em face das normas urbanísticas e, também, na equiparação do assentamento informal à noção de "poluição" prevista na lei federal citada, que corresponde à Política Nacional do Meio Ambiente.

---

<sup>397</sup> COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. In **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: 2007. p.84

<sup>398</sup> Ibidem.

<sup>399</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n.º 1.034.134-RJ (2008/0038197-8). Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em 21 de novembro de 2008.

Em tais parâmetros legislativos será poluição a "degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente (...) afetem desfavoravelmente a biota", hipótese prevista na alínea "c" do dispositivo legal. O que se está a dizer, portanto, é que a "favela" mencionada na sentença é, em si, um elemento de risco ambiental que ocasiona — por suas características de irregularidade — um dano ao meio ambiente e aos demais moradores do entorno. A decisão foi mantida pelo STJ.

Com base em tais fundamentações, têm-se a dupla penalização dos pobres da cidade e o reforço à "injustiça ambiental", de que nos fala Henri Acselrad. Se a pauta da preservação ambiental alçou proporções globais nas últimas décadas, comprovadamente os agentes que mais sofrem com sua violação cotidiana são as coletividades de baixa renda, com características de classe e raça determinadas, que na falta de opções de moradia acabam por ocupar as localizações com maior vulnerabilidade ambiental.<sup>400</sup> E mesmo em tais circunstâncias, a existência destas coletividades é tomada como fator de incomodidade para o equilíbrio ambiental, cuja eliminação é frequentemente preferida em detrimento de outras soluções possíveis, como a elaboração de projetos de regularização fundiária que possibilitem o manejo sustentável das áreas em concomitância à presença dos moradores.

---

<sup>400</sup> "Se, por um lado, sabemos que os mecanismos de mercado trabalham no sentido da produção da desigualdade ambiental — os mais baixos custos de localização de instalações com resíduos tóxicos apontam para as áreas onde os pobres moram — não podemos desconsiderar, por outro lado, que é a omissão das políticas públicas que permite a ação perversa do mercado. A experiência do Movimento de Justiça Ambiental mostra como se pode organizar as populações para exigir políticas públicas capazes de impedir que também no meio ambiente vigore a desigualdade social e racial". ASCELRAD, Henri. **Justiça Ambiental** — novas articulações entre meio ambiente e democracia. Disponível em: <http://www.ettern.ippur.ufrj.br/publicacoes/71/justica-ambiental-novas-articulacoes-entre-meio-ambiente-e-democracia> p. 5.

## **5. CAPÍTULO 5: CRÔNICAS DE DESPEJOS ANUNCIADOS: O PODER JUDICIÁRIO NAS DECISÕES SOBRE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS**

Como demonstramos no capítulo anterior, a tradução dos conflitos fundiários urbanos no Poder Judiciário se perfaz dentro de molduras estreitas e argumentações jurídicas apriorísticas, que reduzem os fenômenos socioespaciais à categorias do direito que não os refletem como experiência social. Se é verdade, contudo, que as decisões sobre a temática retratam, na maioria das vezes, crônicas de despejos anunciados, também é verdade que elucidam as próprias tensões que perpassam o direito e o espaço.

A problematização das provas, dos ritos judiciários, das trilhas argumentativas elaboradas pelos magistrados, perseguiu o sentido de reconstituir como esses arranjos se conformam desde o ingresso da ação até o momento da decisão. Buscamos agora dar um passo adiante, para tentar encontrar os "nós" que explicam a perpetuação do comportamento jurisdicional nos parâmetros que foram apresentados e também eventuais resistências que apontem para tendências transformadoras.

As relações entre direito e espacialidade, sistematizadas no primeiro capítulo, ganham agora aplicação diante das estruturas de tradução do conflito no âmbito jurisdicional. Espaço-jurisdição, espaço-regulação e espaço-representação despontam como ângulos epistemológicos que dialogam com a teoria jurídica e constroem os limites da existência desses sujeitos e espacialidades para o Direito, delineando, nos afazeres jurisdicionais, a participação do Poder Judiciário na segregação socioespacial brasileira.

### **5.1. JOÃO DE TAL E OUTROS: SUJEITOS ATOMIZADOS E O NÃO LUGAR DA EXISTÊNCIA CONCRETA**

'Invasores desconhecidos'; 'ocupantes inominados'; 'réus não conhecidos'; 'ignorados'; 'famílias carentes'; 'outros indivíduos com identidade indeterminada'; 'pessoas ditas sem terra'; 'grupos de pessoas denominados invasores'; 'ocupantes ilegais e injustos'; 'terceiros desconhecidos que invadiram o imóvel '. São essas as

denominações utilizadas na argumentação processual para mencionar os sujeitos destinatários do despejo. Em alguns casos a designação se dá pelas denominações genéricas que enumeramos acima. Em outras situações, há a indicação nominal de um dos moradores acrescida da qualificação "e outros", como sinal de que outros réus não singularizados também integram a relação processual.

Não são situações excepcionais, mas a regra. Em 52 % dos casos analisados os réus não foram individualizados sob a argumentação de que em se tratando de conflito coletivo não há a necessidade de personalização de todos os sujeitos, visto que tal imperativo poderia configurar-se como ônus excessivo ao autor, tornando infactível o exercício de seu direito de ação para retomada da posse sobre o imóvel.

Não obstante os réus apontem para a não personalização dos sujeitos processuais como indicativo de cerceamento de defesa, de violação ao princípio do contraditório e do devido processo legal, os magistrados recorrentemente aludem à consensualidade do entendimento na doutrina processualista e na jurisprudência brasileira pela ausência de necessidade de citação de todos os "invasores" e de sua substituição pela citação por edital, prevista no Art. 231 do antigo CPC.<sup>401</sup>

E de fato, os entendimentos jurisdicionais acerca da matéria convergem ao concluir que "nas ações possessórias e petitórias muitas vezes não é possível à parte autora qualificar ou mesmo identificar quem são os ofensores do seu direito. E isso não lhe tira o direito de ação para vê-lo recomposto".<sup>402</sup> Do mesmo modo, a doutrina irá mencionar que nos conflitos coletivos a noção de "incerteza" dos réus, estabelecida pelo código processual como uma das hipóteses que permitem a citação por edital, irá se aplicar diante da impossibilidade de determinação de todos os ocupantes, dada sua quantidade numérica e a dificuldade de acesso às suas

---

<sup>401</sup> "Art. 231. Far-se-á citação por edital: I - quando desconhecido ou incerto o réu; II - quando ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que se encontrar; III - nos casos expressos em lei (...)". BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. **Código de Processo Civil**.

<sup>402</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 70067813790**. Relator: João Moreno Pomar. Julgado em 15 de dezembro de 2015. p.6. Para fortalecer a argumentação apresentada o magistrado apresentou precedente do Superior Tribunal de Justiça em que se decidiu no mesmo sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 362.365-SP**. Relator: Ministro Barros Monteiro. Julgado em 03 de fevereiro de 2005, p. 259.

qualificações individuais.<sup>403</sup> Ainda que a citação pessoal seja a regra, estabelecida pela própria lei processual, nos casos de conflitos coletivos se vislumbra uma possibilidade excepcional em que essa disposição geral não deve prevalecer.

Se na vigência do código de processo civil de 1973 a citação indeterminada dos réus em "invasões multitudinárias" gerava controvérsia suscitada pelas partes, o novo código de processo civil regulamentou explicitamente a possibilidade de sua aplicação nas ações possessórias "em que figure no polo passivo grande número de pessoas". A escolha do legislador foi por ratificar a "citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais". Sendo que para a citação pessoal "o oficial de justiça procurará os ocupantes no local por uma vez, citando-se por edital os que não forem encontrados".<sup>404</sup> Nesse sentido, positivou-se o entendimento que já vinha sendo amplamente aplicado pelos tribunais brasileiros, conforme mencionamos.

A real alteração se fez sentir com prescrição acerca da necessária promoção de diligências pelo juízo que confirmam publicidade sobre a existência da ação e dos respectivos prazos processuais, com o objetivo de alcançar todos os atingidos pela matéria em litígio. Prevendo-se, inclusive, que o magistrado se utilize de "anúncios em

---

<sup>403</sup> "Sem dúvida, a regra geral impõe a citação pessoal de todos os chamados a integrar a relação processual e somente por exceção é possível agir de outro modo. Todavia, não se pode fazer dessa regra obstáculo intransponível ao exercício do direito de ação, que constitui garantia constitucional (art. 5º, inc. XXXV). No que concerne à inacessibilidade do lugar onde se encontre o citando, a lei autoriza expressamente o emprego da citação-edital, que se justifica pela necessidade de permitir ao autor o ajuizamento da ação, a fim de que seu direito não pereça (v. o n.º 296). Poder-se-á, analogicamente invocar o mesmo princípio quando se tratar da citação de muitíssimas pessoas? Como diz THORNAGHI, 'a incerteza pode decorrer do número indeterminado (**propter multitudinem citandorum**)', ou, segundo PONTES, 'serem muitos, sem individuação possível, ou extremamente difícil'. Em tais casos, escrevem, poderá o autor promover a citação por editais". ARAGÃO. Egas Dirceu Moniz. **Comentários gerais ao Código de Processo Civil**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2 v. p. 304-305. *Apud.* RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento nº **70067813790**. Relator: João Moreno Pomar. Julgado em 15 de dezembro de 2015, p.6.

<sup>404</sup> Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados. § 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública. § 2º Para fim da citação pessoal prevista no § 1º, o oficial de justiça procurará os ocupantes no local por uma vez, citando-se por edital os que não forem encontrados. § 3º O juiz deverá determinar que se dê ampla publicidade da existência da ação prevista no § 1º e dos respectivos prazos processuais, podendo, para tanto, valer-se de anúncios em jornal ou rádio locais, da publicação de cartazes na região do conflito e de outros meios.



jornal ou rádio locais, da publicação de cartazes na região do conflito e de outros meios". Esta medida visa matizar os impactos da autorização para citação genérica dos ocupantes por edital, permitindo aos moradores que tomem ciência do processo de remoção que se encontra em curso. Sua aplicação, todavia, especialmente em relação à utilização de recursos midiáticos para publicidade do feito, pode ser danosa, na medida em que acabará por reforçar o estigma territorial que incide sobre as ocupações informais, fragilizando, ainda mais, sua legitimidade ante o conjunto da cidade.

Não obstante, para além da funcionalidade das medidas estabelecidas no novo diploma processual, que só poderão ser ponderadas futuramente, nos interessa compreender as repercussões da possibilidade de citação genérica dos réus no que diz respeito à participação das coletividades na construção do discurso processual; na leitura realizada pelo Judiciário sobre a demanda; e, conseqüentemente, na incidência dessas interpretações sobre o resultado a ser definido pela atuação jurisdicional.

Conforme mencionamos, o argumento majoritário que autoriza a não individualização dos réus recai sobre a ausência de factibilidade da identificação dos moradores em razão do número elevado de indivíduos que pertencem à ocupação contestada. Ou ainda, diante da própria "dinâmica das invasões coletivas"<sup>405</sup> que abarcariam rotatividade demasiadamente intensa de pessoas que utilizam estes locais como espaços de moradia, não permitindo a estabilização necessária para o adequado curso processual.

Noutras palavras: "(...) Nas hipóteses de invasão de imóvel por diversas pessoas, não é exigível a qualificação de cada um dos réus na exordial, até mesmo pela precariedade dessa situação (...)". (RMS nº 27691/RJ, Rel. Min. Fernando Gonçalves, 4ª Turma, DJE: 16/02/2009). (...) 3 - Os ocupantes de imóvel, objeto de reintegração de posse, citados por edital, embora não identificados, sujeitam-se aos efeitos da sentença, sobretudo se são cessionários de coisa litigiosa. Do contrário, por meio de sucessivas

---

<sup>405</sup> O argumento sobre a instabilidade das "invasões coletivas" pode ser exemplificado pelo trecho da seguinte decisão: "AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. DEFERIMENTO DA LIMINAR pelo juízo singular. POSSE NOVA. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA MEDIDA. INTERVENÇÃO MINISTERIAL E INDIVIDUALIZAÇÃO DOS OCUPANTES NO POLO PASSIVO DA DEMANDA. DESNECESSIDADE, NO CASO CONCRETO. Cuidando-se de invasão coletiva, não há falar em inépcia da inicial pelo fato da identificação genérica do polo passivo como "diversas pessoas de identidade desconhecida". A impossibilidade de identificação de cada ocupante, somada as prováveis substituições dos invasores autorizam qualificação incompleta do polo passivo da demanda. Precedentes jurisprudenciais". RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 70064392392**. Relator: Desembargador Dilso Domingos Pereira. Julgado em 17 de abril de 2015, p. 1.

cessões de direitos, seria impedida a retomada da posse do imóvel.(...) No momento do ajuizamento da ação de reintegração, o autor deixou de individualizar todas as pessoas em razão da própria dificuldade e transitoriedade ínsita em casos dessa natureza. Isto porque, como bem salientado pelo v. acórdão, poderia haver, como efetivamente houve, a existência de novos invasores que se instalaram no imóvel durante o curso processual. (...) Dessa forma, em situações de interditos possessórios em que a área encontra-se ocupada por dezenas ou centenas de família, exigir-se a citação pessoal de cada um dos ocupantes praticamente inviabiliza o processo. **Isso porque essas ocupações têm caráter, muitas vezes, transitório e dinâmico, com a chegada e saída dos ocupantes ao longo de determinado tempo.**<sup>406</sup> (BRASIL. Apelação nº 20150610006622, 2015. p. 2, 6, 9-10, grifo nosso).

Desta formulação derivam duas constatações importantes sobre as concepções que estruturam os limites da interpretação jurisdicional sobre os conflitos fundiários urbanos e mesmo sobre o lugar desses fenômenos no direito contemporâneo. A primeira delas refere-se aos entraves que ainda subsistem para a tutela coletiva de direitos. O direito moderno, como já dito, funda-se na construção de um sujeito de direito individual que, dotado de autonomia da vontade (também individual) relaciona-se com o ordenamento jurídico por meio do exercício de seus direitos subjetivos. Na arquitetura jurídica moderna, as coletividades foram relegadas ao segundo plano, assumindo, quando muito, a forma de pessoas jurídicas (individualizadas) por intermédio das quais acessam a condição de sujeitos de relações jurídicas materiais e processuais.

O individualismo moderno<sup>407</sup>, princípio organizador das relações sociais e jurídicas, se constrói a partir da noção de subjetividade abstrata como condição de possibilidade da fundação de uma "nova constituição social"; constituição esta que se desdobra no distanciamento entre o ser — a experiência social — e o dever-ser

<sup>406</sup> DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Tribunal de justiça do Distrito federal e Territórios. **Apelação nº 20150610006622**. Relator: Desembargador João Egmont. Julgado em 28 de outubro de 2015. p. 2, 6, 9-10.

<sup>407</sup> "O individualismo é um modo de conceber o homem centrado na figura do indivíduo que se caracteriza como uma unidade referencial básica da sociedade. Estabelece um discurso de valorização do indivíduo e sua supremacia frente ao grupo e aos demais, a partir da aceitação de um conjunto de valores inerentes à natureza humana, que podem ser identificados no princípio da dignidade humana. (...) A vontade está inegavelmente na base do exercício dos direitos privados, que só se exercem a partir de um ato de volição, sendo assim, a autonomia da vontade seu princípio informador. Os direitos subjetivos são, na concepção jusnaturalista individualista, os direitos de dar livre curso aos seus impulsos instintivos e racionais atribuídos pela natureza ao homem. No Direito moderno, portanto, a marca característica do individualismo é concebê-lo como um poder, uma qualidade do indivíduo.(...)". BRAGATO, Fernanda. **Individualismo**. In BARRETO, Vicente de Paulo. Dicionário de Filosofia do Direito. São Leopoldo, RS: Editora Unisinos, 2009. p. 468.

— sua organização racional, elaborada a partir da cognição e reflexão.<sup>408</sup> Esse marco individualista, fundador da sociabilidade moderna, reverbera em uma renovada maneira de pensar o lugar do ser humano no espaço, nas suas relações com as coisas, e nas próprias relações intersubjetivas.

E assim o *proprium*, que antes pautava as relações de pertencimento, converte-se na modernidade em propriedade anônima e passa a configurar uma “potência objetivada que parece ter vida própria e inclusive passa a governar as relações entre os homens, que se transformam precisamente, por um lado, em relações entre coisas, e por outro, em relações entre sujeitos abstratos de direito.”<sup>409</sup>

A la abstracción de la propiedad corresponde la abstracción del sujeto, y solo esto hace posible la transformación del individualismo posesivo originário em uma forma general de organización de la sociedad: la sociedad de los propietarios libres e iguales. También aquí reconocemos una paradoja de la constitución de la modernidad, que solo la subjetividad jurídica abstracta consigue mediar: la propiedad identificada como componente constitutivo del individualismo, como el *proprium* de la vocación posesiva, se transforma em pontencia enajenada y coagulada en el objeto que se pone frente al individuo particular como mercancía o como capital.<sup>410</sup> (BARCELONA, 1996, p. 43).

É certo que, especialmente a partir da segunda metade do século XX, o quadro referencial dos direitos fundados exclusivamente nas relações individuais de apropriação se modificou. A inclusão de direitos sociais nos textos constitucionais, o reconhecimento jurídico e a previsão expressa de proteção à direitos transindividuais, direitos coletivos e direitos individuais homogêneos, se apresentam como elementos de desestabilização dos pilares individualistas que fundaram a modernidade. Da mesma forma no Direito Civil, fez-se o distanciamento de visões excessivamente estruturalistas e a declaração da funcionalização dos institutos clássicos — propriedade, família e contratos — como afinação necessária de uma velha roupagem jurídica a renovados anseios sociais. Vocações mais próximas do

<sup>408</sup> BARCELONA, Pietro. **El individualismo propietario**. Madrid: Editorial Trotta, 1996. p. 43. Tradução livre.

<sup>409</sup> Ibidem, p. 48.

<sup>410</sup> Ibidem. Tradução livre. Afirma o autor: “À abstração da propriedade corresponde a abstração do sujeito, e só isto torna possível a transformação do individualismo possessivo originário em uma forma geral de organização da sociedade: a sociedade dos proprietários livres e iguais, Também aqui reconhecemos um paradoxo da constituição da modernidade, que só a subjetividade jurídica abstrata consegue mediar: a propriedade identificada como um componente do individualismo, como o *proprium* da vocação possessiva, se transforma em potencia alienada e coagulada que se põe a frente do indivíduo particular como mercadoria ou como capital”.

"homem de carne e osso", como escreveu António José Avelãs Nunes.<sup>411</sup>

Igualmente no campo do direito processual civil, a reorganização principiológica e a incorporação de instrumentos processuais dedicados à tutela de direitos coletivos demarcaram a necessidade de transcendência de uma engrenagem jurídica cuja prestação jurisdicional voltava-se exclusivamente aos interesses individuais. Tem-se, como exemplo, meios processuais como a Ação Civil Pública e a Ação Popular, voltados à tutela de interesses coletivos, permitindo que estes extrapolassem as relações sociais e alcançassem status jurídico, inclusive, com projeção ao âmbito processual por meio do exercício do direito de ação. Isso porque se passou a reconhecer que os direitos coletivos possuem conteúdo qualitativamente distinto dos direitos individuais e que demandam instrumentos de proteção também diferenciados.

Mas, nos casos analisados nesta pesquisa, o caráter coletivo dos fenômenos em litígio passou despercebido. Aliás, uma das maiores dificuldades de seleção dos casos se deu justamente pela indistinção da argumentação das decisões e das características do processo em face de sua dimensão coletiva. O elemento coletivo intrínseco a essas formações socioespaciais se fez encoberto pela denominação genérica de "invasores" — em abstrato — sem que se pudesse delimitar, por muitas vezes, se o litígio estava a tratar de duas ou duas mil pessoas.

Não raro essa informação só pode ser coletada com base na argumentação elaborada pelos réus, reproduzida no relatório da decisão, na qual indicavam a repercussão social e as peculiaridades de uma composição coletiva de sujeitos. E mesmo nos casos em que o próprio juízo mencionou o fato de a ocupação se caracterizar coletivamente, raras foram as situações em que tal constatação se desdobrou em providência ou solução jurídica distinta daquela aplicada às disputas possessórias ordinárias operadas entre particulares, no âmbito individual.<sup>412</sup>

---

<sup>411</sup> NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 115.

<sup>412</sup> Um exemplo significativo — e excepcional — da atuação jurisdicional distinta diante do interesse social e do caráter coletivo da ocupação pode ser identificado na seguinte decisão: "(...) Por conseguinte, mostra-se absolutamente contraditório que o Poder Público Municipal, tendo deixado que os réus ou seus sucessores erguessem moradias que, ainda que modestas, — pelas fotos, verifica-se que são de alvenaria e repartidas em cômodos —, venha agora, pela via judicial, se

Nas situações em que os ocupantes foram representados por uma organização coletiva — como movimentos sociais de luta pela moradia, associações de moradores, ou cooperativas habitacionais —, a menção aos atores coletivos, em grande parte, se restringiu à repreensão da ação direta de ocupação de terras realizada pelos agentes, diante de seu caráter ilícito e contrário ao ordenamento jurídico vigente. Significou, portanto, um elemento de reforço punitivo e não a sinalização para tratamento jurídico diferenciado em função do número de pessoas em condição de vulnerabilidade que seriam submetidas ao resultado da decisão.<sup>413</sup>

O critério da factibilidade, utilizado pelos tribunais para afastar a necessidade de identificação dos sujeitos, acaba por encobrir uma fissura importante no que diz respeito à aptidão do ordenamento jurídico para tutela de direitos coletivos. Sem perder de vista a importância dos avanços alcançados no direito material e processual acerca da matéria, os ecos do individualismo proprietário ainda se fazem ouvir. Isso porque tais categorias correspondem ao que Boaventura de Souza Santos chamou de "super fato" ou "super metáfora" do direito.<sup>414</sup>

Para o autor, cada ordem jurídica "se assenta em um fato fundador", que é

---

socorrer de uma reintegração de posse para retomar a propriedade em visível confronto com os objetivos constitucionais de proteção e garantia ao direito de habitação e moradia de homens, mulheres e crianças que se incluem na legião de desamparados de uma política habitacional segura. Ainda mais se verificarmos que a petição inicial é simplesmente objetiva e fria, sem que, em nenhum momento, tenha manifestado preocupação com o destino das famílias que lá habitam, preferindo agir como um mero proprietário que, de repente, resolve usar de seu direito sem se importar com a humanidade dos que lá se estabeleceram há décadas, valendo ressaltar, de outra parte, que a inicial também é silente com respeito ao motivo da desocupação". SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação com Revisão nº 0011896-88.2010.8.26.0099**. Relator: Ferraz de Arruda. Julgado em 7 de maio de 2014, p.5.

<sup>413</sup> "Cabe ressaltar, na hipótese de ocupação organizada por movimentos sociais, que estes (ainda que respeitados no estado democrático de direito por exteriorizarem manifestações da cidadania e apontarem às organizações políticas formais as carências que devem ser supridas pelo Estado por meio de reparação legislativa, fomento e execução de políticas públicas coerentes com a realidade social) tem o limite e o dever de se pautar por instrumentos de ação sem afronta à ordem jurídica; e respeitar iguais valores de cidadania e a autoridade que representa o conjunto social. Neste contexto é legítima a reintegração em face de esbulho possessório, ainda que se reconheça o direito abstrato à habitação. A autoridade judiciária e a condição de agente político do Estado requerem sensibilidade do juiz para administrar a justiça e adotar as medidas necessárias ao cumprimento das decisões sopesando as peculiaridades do caso concreto, inclusive quanto aos prazos e meios à desocupação forçada e diligências que incumbem aos auxiliares da justiça sem transferir ao ofendido obrigações que são do Estado. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 70066279191**. Relator: João Moreno Pomar. Julgado em 17 de dezembro de 2015, p. 9.

<sup>414</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Uma cartografia simbólica das representações sociais**: prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito. In Revista Crítica de Ciências Sociais. nº 24, março de 1998, p. 155.

estruturante e delimitador de fronteiras entre centralidades e as periferias do espaço jurídico. A distribuição de direitos é hierarquizada de maneira não uniforme e condicionada ao lugar que cada direito ocupa nesta cartografia. O "capital jurídico" se intensifica à medida que os direitos se aproximam na centralidade do ordenamento, com o acesso a "mais recursos institucionais, tais como tribunais e profissionais do direito" <sup>415</sup> e também mais recursos simbólicos, que legitimam sua incorporação na cultura jurídica hegemônica.

Assim, podemos pensar nos direitos individuais patrimoniais como aqueles mais próximos da centralidade e nos direitos coletivos como direitos periféricos na ordem jurídica posta. Por esse motivo, ainda que existam direitos cuja titularidade seja coletiva ou transindividual – como o meio ambiente, por exemplo – tão mais aderente será a efetividade da tutela jurisdicional quanto mais individualizável e patrimonial seu exercício se demonstrar. Isso explica a distinta justiciabilidade entre os direitos coletivos do consumidor e o direito à moradia das ocupações informais, ambos coletivos, mas com localizações distintas na órbita na centralidade jurídica.

Essa distribuição geográfica desigual de direitos, no sentido dado por Boaventura, ocorre mesmo nas arenas jurídicas de maior vocação extrapatrimonial, tal qual os direitos humanos. Como alertou David Harvey, não obstante os direitos humanos ocupem cada vez mais um lugar de destaque na agenda política, acomodam-se, em grande parte, ao plano do individualismo-proprietário sem o enfrentamento de questões fundantes que impedem sua realização no plano fático-material como "o neoliberalismo, a hegemonia das lógicas de mercado ou as formas jurídicas e a ação do Estado". <sup>416</sup>

É nesse plano de conforto que os direitos humanos são absorvidos no espaço jurídico e que ampliam seu trânsito no discurso e na práxis do direito. <sup>417</sup> Mas à

<sup>415</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Uma cartografia simbólica das representações sociais:** prolegómenos a uma concepção pós-moderna do direito. In Revista Crítica de Ciências Sociais. n° 24, março de 1998, p. 156.

<sup>416</sup> Tradução livre. Na versão em francês: "Les idéaux des droits humains sont aujourd'hui passés au centre de la scène éthique et politique. On dépense une grande énergie politique à défendre la place de ces droits dans la construction d'un monde meilleur. Pour la plupart, les concepts en circulation sont individualistes et fondés sur la propriété, et à ce titre, ils ne remettent nullement en question les fondements du néolibéralisme, l'hégémonie des logiques marchandes ou les formes juridiques et d'action de l'État." HARVEY, David. **Le capitalisme contre le droit à la ville.** Neoliberalisme, urbanisation, résistance. Paris: Éditions Amsterdam, 2011, p.7

<sup>417</sup> A este respeito, consultar: KNEEN, Brewster. **La tyrannie des droits.** traduit de l'anglais (Canada) par Daniel Poliquin. Montréal: Les Éditions Écosociété, 2014.

medida que se distanciam da centralidade, com conteúdos que desafiam seus pilares fundadores, perdem em capital jurídico e passam a enfrentar maior dificuldade de permeabilidade no ordenamento. Veja-se, por exemplo, o direito à cidade. Com conteúdo eminentemente coletivo e potencialmente contestatório diante das relações de poder constituídas, o direito à cidade é tomado antes como um recurso político de reivindicação "por um outro espaço urbano" do que como um princípio inclusivo de cidadania, que desponte com representatividade na cartografia jurídica e ganhe operatividade pelos agentes que atuam nas instâncias do direito.

Para além disso, por detrás do critério de factibilidade que obstaculiza a citação personalizada dos réus, há ainda um segundo aspecto que merece cuidado. A impossibilidade de individualização dos sujeitos em função do "caráter instável" das dinâmicas das ocupações corresponde à leitura do espaço como uma arena desordenada que necessita da intervenção regulatória do direito, como explicitamos no primeiro capítulo deste trabalho. As ocupações urbanas são tomadas como espaços de caos, de anomia, de inexistência de leis, e representadas pela descrição dos elementos que demarcam sua falta — diante da estabilidade do registro proprietário individual.

Há, portanto, uma projeção do ordenamento jurídico que confere legitimidade apenas ao sistema jurídico estatal, a partir do qual se constrói um muro delimitador entre "nós" e os "outros". O caráter relacional que permeia a constituição de normatividades e pactos territoriais internos a esses espaços é encoberto pelo discurso de vazio regulatório, pautado na ideia de ausência do Estado, que produz inexistência de qualquer ordem e racionalidade. Ocorre que, como defende Alex Magalhães, os espaços informais de moradia são — e foram em toda a trajetória urbanística brasileira — objeto de intensa regulação estatal e vigilância jurídica. A fragilidade regulatória, em verdade, está na fraca "juridicização ou juridificação dos interesses — individuais e coletivos — de seus moradores no mesmo grau de intensidade".<sup>418</sup> A ausência, portanto, não é de regras de comportamento e conduta nesses espaços e sim da permanência de sua localização periférica na cartografia jurídica, que esvazia o conteúdo normativo ali presente por meio da intervenção binária entre legal e ilegal, insuficiente para representação dos fenômenos urbanos.

---

<sup>418</sup> MAGALHÃES, Alex. **O Direito das Favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 26-27.

Com isso, tem-se que a abstração e o esvaziamento normativo desses espaços confluem com a abstração e o esvaziamento protetivo aos sujeitos que o ocupam. A despersonalização dos sujeitos no processo implica a atribuição de caráter subalterno ao seu lugar de fala na construção da narrativa processual. Mas também, e principalmente, na retirada, ainda que implícita, de um status subjetivo que lhes conduza à possibilidade de (re)construir suas trajetórias espaciais no discurso processual, com paritária condição de juridicidade e legitimidade.

## 5.2. BARRACO, CASEBRE E O LUGAR NENHUM: DESESPACIALIZAÇÃO E A ESTÉTICA SUBNORMAL DO MORAR

As relações entre favelas, ocupações urbanas, assentamentos irregulares e o conjunto da cidade são marcadas por vínculos ambíguos de pertencimento e exclusão, no plano simbólico e material. E isso significa que, embora essas relações se constituam sob um padrão segregacionista, de "integração subordinada"<sup>419</sup> ou hierarquizada, os espaços informais mantêm vínculos permanentes de trocas políticas, econômicas, e culturais com a totalidade da cidade, inclusive em relação aos territórios incorporados ao plano da formalidade e regularidade jurídico-urbanística. Não são ilhas apartadas do todo social, mas, ao contrário, partes importantes — e em muitos casos, até majoritárias — da própria conformação das cidades contemporâneas. A contraposição entre os espaços formais e informais, conforme indicou Raquel Rolnik, nunca é absoluta.<sup>420</sup>

Até porque, como complementou a autora, a irregularidade de um espaço de moradia, em si, não é sinônimo de uma única manifestação socioespacial, mas de múltiplas possibilidades de arranjos condicionados a variáveis como, por exemplo, sua localização na cidade e a valorização imobiliária, e o prestígio social daí decorrente.<sup>421</sup> Além disso, o caráter irregular das formações espaciais não é tratado de maneira unívoca sequer nas normas urbanísticas, que compreendem diversos critérios pelos quais a não adaptação à exigência legal pode expressar-se.

<sup>419</sup> MAGALHÃES, Alex. **O Direito das Favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, p. 17.

<sup>420</sup> ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999, p.181.

<sup>421</sup> *Ibidem*, p.182.



Essa pluralidade de manifestações das ditas irregularidades dos locais de moradia pertence a uma teia de permissões e interditos, operacionalizados dentro e também entre esses espaços e o Poder Público. Assim, no exemplo citado por Rolnik, a legitimidade estatal e social de uma casa autoconstruída fora dos padrões jurídico-urbanísticos é maior do que aquela conferida a uma favela ou ocupação urbana, ainda que ambas as formações contrariem a letra da lei.<sup>422</sup>

Não se trata, enfim, de dois blocos bem definidos entre o legal e o ilegal, mas de um espectro de experiências socioespaciais cuja permeabilidade na cidade dependerá de sua identidade ou estranheza diante dos critérios de verificação que constroem o normal ou o subnormal no urbano. Deriva daí a conclusão de que "não se pode falar de irregularidade como se fosse um atributo intrínseco de um espaço urbano, como é sua topografia ou a composição de seu solo".<sup>423</sup> A irregularidade é um atributo que deriva de uma classificação extrínseca ao espaço, sendo aplicada de "fora para dentro" e sempre de maneira relacional a um determinado padrão. Em decorrência disso, compreender as diferentes formas que levam à classificação de um determinado espaço como irregular é premissa para sistematizar as relações de poder e de conflitos de direitos, que podem estar em jogo em uma situação concreta. Ou, em outras palavras, o olhar estanque para um determinado fragmento da cidade tomado como "irregular" não permite captar as dinâmicas pelas quais tal classificação se conforma, tampouco compreender as funcionalidades que este fragmento desempenha no conjunto do tecido urbano.

Nas decisões analisadas, o olhar dispensado às áreas em litígio se manteve restrito à classificação formal no âmbito da dominialidade. Pelas narrativas processuais não foi possível identificar a localização dos espaços informais no contexto urbano específico, inexistindo informações consideradas em juízo que indiquem os atributos e as vocações daquela determinada área no Plano Diretor Municipal, na Lei de Zoneamento ou outros diplomas urbanísticos. Em verdade, a fragilidade da descrição da área nas ações, por vezes, não tornou possível sequer a definição de seu pertencimento ao perímetro urbano ou rural do município, elemento que usamos como critério para inclusão dos casos na pesquisa.

---

<sup>422</sup> ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999, p.182.

<sup>423</sup> *Ibidem*.

Em 49% das decisões não houve qualquer menção à territorialidade do espaço em disputa. Em outros 51% a caracterização da área foi realizada por meio da reprodução da matrícula do imóvel no respectivo cartório de registro imobiliário ou da indicação das ruas que referenciavam seus limites. Vê-se, portanto, que a tradução jurisdicional do espaço é, na ampla maioria das vezes, mediada por seu registro de propriedade, ainda que, conforme dissemos, nas ações possessórias a titularidade do domínio não estivesse sob discussão.

Essa tradução desfuncionalizada e abstrata do espaço é própria da forma como se faz a representação dos bens no direito, com o recurso à classificação estruturalista fundada primordialmente no vínculo de domínio entre o sujeito e a coisa. O uso e as funcionalidades que esse bem exerce no contexto fático-social são secundarizados em face de suas características estruturais, especialmente ligadas à natureza de seu titular. Ou seja, o critério subjetivo sobressai em relação ao critério objetivo de funcionalidade do bem. Afastamo-nos da discussão sobre os espaços informais de moradia para dar um exemplo que evidencia o que desejamos apontar.

Em meados do ano de 2014 emergiu uma nova manifestação cultural na cidade denominada "rolezinhos" e realizada nos *shoppings centers* por grupos de jovens, em geral moradores das periferias urbanas. Os "rolezinhos" consistem em encontros de jovens da periferia, organizados frequentemente pelas redes sociais, em que os adolescentes, em grupo, circulam pelos shoppings ouvindo música ou simplesmente buscando diversão. A realização dos eventos causou estranheza aos frequentadores habituais dos shoppings e motivou ações repressivas por parte dos proprietários desses estabelecimentos, que culminaram no ajuizamento de interditos proibitórios voltados ao impedimento da entrada dos jovens no comércio. Diante da opinião pública, os proprietários argumentavam que o *shopping center* corresponde a espaço privado e que a presença dos jovens — arruaceiros e desordeiros — colocava em risco os demais clientes e também a integridade patrimonial dos comércios.

A par do caráter segregacionista que subjaz às tentativas de impedimento do ingresso dos jovens periféricos naquele espaço, a polêmica trouxe à tona outro aspecto fundamental que diz respeito à própria classificação jurídica do *shopping center* e sua frágil acomodação perante a função que esta modalidade de comércio

exerce no contexto das cidades. Afinal, embora sejam juridicamente classificados como bens privados — visto que possuem titularidade particular — é certo que os *shoppings* são espaços de uso comum, característica, aliás, reivindicada pelos próprios comerciantes ao construírem a imagem desses locais como novas centralidades de lazer e convivência na cidade, substituindo os espaços públicos tradicionais aos quais se atribuem os riscos da violência urbana.<sup>424</sup> Cria-se, nesse quadro, um impasse entre os atributos vinculados estritamente ao domínio do bem — privado — e sua funcionalização socioespacial.

Analisando o fenômeno, Thiago Marrara aponta para a insuficiência da teoria classificatória dos bens, produzida no código civil de 1916 e reproduzida pelo Código de 2002. Para o autor, a divisão de todos os bens existentes em apenas dois blocos de regimes jurídicos — públicos ou privados — conforma-se como um reducionismo diante da complexidade das funções que os bens ocupam na realidade contemporânea. Defende, então, a utilização do que chama de "escala da dominialidade" pela qual a classificação dos bens, além de considerar a natureza da titularidade (critério subjetivo), também é modulada por sua "função fática (social, econômica etc.) e por sua tutela de interesses públicos e direitos fundamentais".<sup>425</sup>

Da articulação entre esses dois critérios seriam formados "degraus jurídicos" que permitiriam, segundo combinações entre titularidade e função, graduar os bens mais próximos do regime jurídico público e aqueles mais conformados com a

---

<sup>424</sup> As relações culturais com a cidade e os significantes sociais assumidos pelo espaço dos *shoppings centers* são decifradas por Beatriz Sarlo: "Portanto, do *shopping* está ausente o princípio de desorganização que marca o urbano como adversário do princípio de organização que também o define: "A economia visual do capitalismo moderno levantou novas barreiras diante da experiência complexa das ruas da cidade. Diante da desagregação perigosa de fora na cidade, o *shopping* faz acreditar que não tem nada a ver com ela, que tudo o que parece hostil e indesejável se torna amistoso e atraente, como se os defeitos e falhas da cidade (os que lhe são atribuídos, os que existem realmente, os que se imaginam, os que rondam o discurso da mídia até se transformarem em senso comum, os que fazem vítimas) se invertessem no *shopping*, cuja disciplina não está desgastada pela deriva imprecisa e cheia das redes abertas da cidade, mas resulta da orientação tutelar do mercado. O *shopping* é uma organização férrea que parece livre e acolchoada. A cidade é uma organização mais solta, que parece funcionar hoje como se só machucasse com suas arestas e durezas. Nesse intercâmbio de qualidades reside o êxito do *shopping*". SARLO, Beatriz. **A cidade vista: mercadorias e cultura urbana**. 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014, p. 16.

<sup>425</sup> MARRARA, Thiago. O caso rolezinho: Estímulo à revisão da teoria dos bens públicos e à construção de uma escala de dominialidade. p. 33 In SEVERI, Fabiana Cristina, FRIZZARIM Nicole Sanchez. **Dossiê Rolezinhos: Shopping Centers e violação de Direitos**. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto FDRP/USP, 2015.

classificação privada.<sup>426</sup> Para Marrara, no caso dos *shoppings centers*, esse espectro de regimes jurídicos permitiria sua melhor classificação e a aplicação de regulação jurídica adequada ao seu funcionamento em sociedade. Isso, já que a titularidade particular do bem não exclui a necessidade de tratamento diferenciado a seu exercício, consideradas as funções sociais e econômicas que essa modalidade de estabelecimento cumpre nas sociedades.<sup>427</sup>

Transpondo o exemplo ao âmbito das discussões de representação dos espaços informais de moradia, a dicotomia entre titularidades públicas e privadas, registradas nas narrativas processuais é incapaz de refletir a função que esses bens exercem no contexto urbano em que estão inseridos.

No caso das áreas de titularidade pública, a indicação da área como pertencente ao patrimônio de uma pessoa jurídica de direito público subsidia o argumento, fundado na legislação, de que a presença em área pública — sem justo título — gera mera detenção por parte dos ocupantes e impede, inclusive, a indenização por benfeitorias que tenham sido realizadas. Isso porque as áreas de titularidade pública são, em regra, bens fora do mercado cuja propriedade não pode ser adquirida por particulares. Nas decisões, mesmo a classificação tradicional dos bens públicos constante da codificação civil — em bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais — foi parcamente utilizada, guardando-se preferência à denominação genérica de "bens públicos". E sob tal categoria estanque, em 22 das ações que versaram sobre a desocupação em áreas públicas, a decisão autorizou ou manteve seu cumprimento.

---

<sup>426</sup> O autor sugere a classificação de pelo menos cinco gradações jurídicas que diferenciam bens em suas funções e titularidades: "A somatória do critério subjetivo (de titularidade) com o critério objetivo (relativo à função do bem) origina ao menos cinco degraus jurídicos. Dos mais públicos em direção aos mais privados, posicionam-se os bens do domínio público estatal (estatais, públicos e afetados); os bens do domínio público impróprio ou "bens públicos de fato" (não estatais, mas afetados a alguma função de relevante interesse coletivo); os bens públicos dominiais (estatais, públicos, mas não afetados); os bens estatais privados (de titularidade de pessoas estatais de direito privado, como as sociedades de economia mista executoras de atividade econômica) e os bens privados (de titularidade não estatal e não empregado em função pública)". MARRARA, Thiago. O caso rolezinho: Estímulo à revisão da teoria dos bens públicos e à construção de uma escala de dominialidade. p. 33 In SEVERI, Fabiana Cristina, FRIZZARIM Nicole Sanchez. **Dossiê Rolezinhos: Shopping Centers e violação de Direitos**. Ribeirão Preto:Faculdade de Direito de Ribeirão Preto FDRP/USP, 2015.

<sup>427</sup> Ibidem.

Note-se que, apesar da vedação expressa de utilização da usucapião como uma forma de aquisição originária da propriedade em áreas públicas, parte representativa da doutrina considera a vinculação da função social da propriedade aos bens públicos e não apenas à propriedade privada. Conforme leciona Silvio Luis Ferreira Rocha, não haveria contradição entre o sentido de interesse público que preside o regime jurídico dos bens públicos e a incidência do princípio da função social da propriedade.<sup>428</sup> As áreas com titularidade estatal devem, portanto, cumprir as funções previstas no Plano Diretor Municipal e em legislações correlatas, inexistindo fundamentação jurídica que justifique a ausência de maior explicitação sobre a função cumprida por uma determinada área pública que seja objeto do conflito.

Em se tratando de áreas com titularidade privada, a observância da função social da propriedade é norma constitucional e deve vincular as próprias condições de permanência do exercício proprietário, sob fiscalização do Estado. Isso porque, como defende Marcos Alcino de Azevedo Torres, a função social da propriedade não se constitui apenas em um limite administrativo que restrinja o exercício do direito de propriedade em razão de interesse público ou social. Na realidade, a funcionalização constitui "parte integrante (essencial) da estrutura, do conteúdo do direito, influenciando na sua caracterização e no seu conceito (...)".<sup>429</sup> Assim sendo, a função social da propriedade coloca-se como elemento intrínseco à estrutura do direito de propriedade contemporâneo, que, uma vez retirado, altera o conteúdo e as garantias que são atribuíveis a esse mesmo direito. Em outras palavras, ao proprietário que não cumpre a função social no exercício de seu direito não se aplicam as mesmas proteções e garantias definidas pela legislação constitucional e infraconstitucional ao proprietário que a cumpre.

A extensão das sanções diante da ausência de função social são objeto de controvérsia e discussão na doutrina. Transitam desde posições mais conservadoras — que defendem a desapropriação com indenização — até

---

<sup>428</sup> ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 127.

<sup>429</sup> TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A Propriedade e a Posse** - Um Confronto em torno da Função Social. 2ª edição. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p.236.

posições mais vanguardistas que entendem a ausência de direito de propriedade, diante do descumprimento do dever de funcionalizá-la, autorizando, a partir da inércia do proprietário, a desapropriação estatal sem o dever indenizatório respectivo.<sup>430</sup> Essa última interpretação alinha-se ao entendimento de Carlos Frederico Marés, para quem "(...) A propriedade é um direito criado, inventado, construído, constituído. Ao construí-lo, a Constituição lhe deu uma condição de existência, de reconhecimento social e jurídico".<sup>431</sup> Descumprir essa condição de existência — o cumprimento da função social — é inadimplir o dever que subsidia a legitimidade do próprio direito.

Nas situações estudadas, como dissemos, a análise do cumprimento da função social da propriedade foi afastada sob a motivação de que não há cabimento de discussão da matéria em ações possessórias. Em apenas 7% das decisões houve menção à função social, e mesmo nesses casos, a indicação serviu, mormente, para afastar sua aplicação ao caso concreto.<sup>432</sup> A contradição está, como mencionamos, na utilização do registro de propriedade como meio de prova pelo autor e na impossibilidade da problematização de sua funcionalização social pelos réus.

---

<sup>430</sup> TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A Propriedade e a Posse** - Um Confronto em torno da Função Social. 2ª edição. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 176-177.

<sup>431</sup> MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003, p. 117

<sup>432</sup> Na indicação explícita de fundamentos e direitos aventados nas decisões temos: direito à moradia (57); função social da propriedade (21); princípio da legalidade (18); direito à propriedade (16); supremacia do interesse público (15); direito ao meio ambiente (14); dignidade da pessoa humana (13); segurança jurídica (8); igualdade entre os administrados (8); boa-fé (7); eficiência/celeridade/economia processual (5); razoabilidade/proporcionalidade (5); ordem pública (5); separação dos poderes (4); livre convencimento do juízo (3); direito de ação (3); livre iniciativa (2); função social da cidade (2); devido processo legal/ampla defesa (2); Estado de Direito (1); direito à saúde (1); direito ao trabalho (1); direito à vida (1); imediatidade da prova (1). Importante esclarecer que não necessariamente os princípios e direitos explicitamente citados pelas narrativas processuais são aqueles que fundamentaram o resultado das decisões. Ao contrário, em boa parte dos casos, direitos como o direito à moradia, citado por 57 vezes, não determinou o resultado definido pelo judiciário para o conflito. Nesta hipótese específica, em apenas duas situações o direito à moradia foi apresentado como o fundamento da decisão. O mesmo ocorreu com a alusão ao princípio da função social da propriedade, que mesmo sendo citado em 21 casos só foi utilizado como razão de decidir em duas decisões.

**Tabela 7 - Princípios e direitos mobilizados na fundamentação**

PRINCÍPIOS E DIREITOS MOBILIZADOS NAS DECISÕES	NÚMERO DE CASOS
Direito à moradia	57
Função social da propriedade	21
Legalidade	18
Direito à propriedade	16
Interesse público	15
Direito ao meio ambiente	14
Dignidade da pessoa humana	13
Outros	51

A desconsideração da função social dos bens implica o encerramento de saídas jurídicas que permitiriam aos réus colocar em xeque a legitimidade da condição proprietária dos autores e, conseqüentemente, questionar a tutela jurídica aferida à posse/propriedade desfuncionalizada, criando condições de possibilidade para legitimação de sua permanência nas áreas. É o que argumenta Torres quando defende o deslocamento do "enfoque da ilicitude da conduta", para que se permita "punir quem mantém estoques especulativos de terra ociosa, sem qualquer destinação social e deixar de punir quem ocupa a terra para o plantio e para a habitação (...)".<sup>433</sup> A escolha do elemento sobre o qual recairá o olhar punitivo é possível graças à alusão exclusiva à titularidade, conformando-se em instrumento de seletividade das decisões que influencia de maneira determinante os resultados dos conflitos.

A inexistência de titularidade formal vinculada aos ocupantes em relação ao espaço que utilizam para moradia, como critério determinante para remoção, se habilita, nos discursos processuais, por meio da representação desses espaços e das respectivas habitações em seu caráter de provisoriedade. As descrições coletadas nas ações referem-se a configurações urbanas cuja existência é marcada por qualificações pejorativas e estereotípicas. Essa condição, como argumenta Raquel Rolnik, é decorrência do posicionamento desses locais na extralegalidade,

<sup>433</sup> TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A Propriedade e a Posse** - Um Confronto em torno da Função Social. 2ª edição. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010, p. 420.

sob a lógica de que os assentamentos irregulares estão fadados invariavelmente ao desaparecimento,<sup>434</sup> em uma condição tempo-espacial transitória. É, aliás, esse mesmo raciocínio que dificulta a implementação de serviços essenciais aos espaços informais, como água e luz, sob a justificativa de impossibilidade de prestação do serviço enquanto perdurar o conflito em torno da titularidade da área.<sup>435</sup>

Nas poucas ações em que houve menção às características habitacionais identificadas nestes espaços (18% das decisões), a descrição, em regra, pautou-se pelo reforço a essa noção de precariedade, de provisoriedade e de falta. As moradias são representadas por denominações como casebres, barracos, edificações clandestinas, construção de madeira, barracas de lona ou mesmo "arremedos de moradia" e "casas do padrão proletárias". Com a reprodução de estereótipos que as distanciam dos atributos da moradia, propriamente dita. Não se desconhecem, por óbvio, as precariedades habitacionais que de fato se constituem na realidade destes espaços. Diferente disso, e não seriam eles mesmos parte do processo de segregação urbana e hierarquização espacial que estamos a problematizar. Mas o que chamamos atenção aqui é para a utilização destas terminologias como um elemento de reforço à desconstrução da legitimidade do direito de permanecer nesses territórios. Ou mesmo, da desconsideração destes territórios como parte do espaço cidadão compartilhado. A linguagem, neste caso, auxilia a desembaraçar o conflito entre propriedade e moradia, porque, ali, verdadeiramente moradia não se vislumbra.

Cabe aqui o conceito de "semiologia política", elaborado por Luis Alberto Warat. Para o autor, a mediação necessária em relação a semiologia para análise

---

<sup>434</sup> ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999, p.183.

<sup>435</sup> Embora os argumentos sobre a impossibilidade de prestação de serviços básicos em assentamentos informais sejam comumente invocados pelo Poder Público, não há sustentação jurídica que lhe ampare. Serviços como energia elétrica e abastecimento de água constituem o conteúdo jurídico mínimo do direito à moradia adequada e devem ser promovidos pelo Poder Público independentemente da situação fundiária da área. Manifestação neste sentido foi realizada pelo Centro Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná que concluiu: "o acesso à água tratada e à energia elétrica integram o rol de direitos fundamentais, por força do princípio da dignidade da pessoa humana, devendo ser atendidos pelo Poder Público ou seus concessionários e permissionários independentemente da regularidade fundiária dos assentamentos, vez que o direito de propriedade não se sobrepõe ao direito à vida digna (...)". MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. **Considerações Técnicas n. 03/2013**, p. 14.



dos discursos jurídicos estaria precisamente no potencial de sua politização, deslocando-o da esfera intradiscursiva para situá-lo na articulação entre a produção do discurso e a produção social.

(...) Neste sentido, não basta, por exemplo, denunciar o funcionamento polissêmico, tópico ou estereotipado da maioria dos termos discursivos (nas ciências sociais ou nos diversos discursos jurídicos). É necessário explicitar o seu valor na totalidade da formação social. A polissemia, os tópicos e os estereótipos não são apenas problemas lexicográficos, são também problemas políticos (...).<sup>436</sup> (WARAT, 1995, p.100).

Portanto, na discussão que propusemos a reconstrução estética dos espaços informais de moradia não se apresenta como um elemento fortuito o discurso desenrolado no processo, mas como um indício relevante dos atributos jurídico-políticos que os classificam e posicionam em subalternidade nas relações de poder operadas na cidade e transpostas ao processo judicial. O "arremedo de moradia", o "barraco" ou o "casebre", ainda que de maneira sutil, constituem um dado político.<sup>437</sup>

Para além disso, a descrição dos espaços informais, pelo juízo, pauta-se essencialmente nas informações trazidas pelas partes por meio da produção de provas ou da narrativa nas peças processuais. Como a inspeção judiciária do local não é prática corriqueira, nem mesmo nos conflitos coletivos, a construção dos padrões reproduzidos decorrem da informação que se extrai das imagens e dos relatos das partes elaborados nas petições ou colhidos em audiência.<sup>438</sup> A

<sup>436</sup> WARAT, Luis Alberto. **O direito e sua linguagem**. 2ª versão. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995. p.100.

<sup>437</sup> Para o autor: "A estereotipação discursiva cumpre um papel fundamental, pois sutilmente reveste as significações de uma forma canônica, as recupera para a metafísica institucional dominante, as ornamenta de verdades, as torna históricas e, enfim, as rouba do sentido original de sua enunciação. Daí, a palavra ou o discurso estereotipado ser um dado político. (...) Uma análise política do conhecimento jurídico pode demonstrar como os pontos de vista imanentes e formais, que comandam a produção da cultura jurídicista, não expressam insuficiências metodológicas, mas funções sociais específicas, contribuindo para o estabelecimento de um marco de coerção e controle "racional". Tal marco contribui para que a "forma" materialize o encobrimento das relações sociais. Eis uma parte do poder da significação jurídica." WARAT, Luis Alberto. **O direito e sua linguagem**. 2ª versão. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995. p.102-103.

<sup>438</sup> O Novo Código de Processo Civil incluiu dispositivo que faculta ao magistrado comparecer na área em litígio, nos casos de conflitos coletivos, sempre que tal atitude se mostrar útil a tutela jurisdicional efetiva (Art.565, §3º). Parece-nos, entretanto, que a medida apesar de bem intencionada não soluciona suficientemente o problema que dá fundamento a existência da norma. Em primeiro lugar, porque a faculdade de inspecionar o local do conflito já era prevista no código anterior, na medida em que o juiz já assumia a prerrogativa de requisitar todas as provas necessárias que entendesse convenientes a formação do convencimento. Além disso, a nova legislação processual mantém o comparecimento no local como uma faculdade a ser acionada nas situações em que o juiz entender como necessárias. Ocorre que, especialmente nos casos de

reconstrução estética destes espaços na narrativa processual não é neutra. É mediada por valorações que alimentam e dão significado ao juízo jurídico que irá se atribuir a esses fenômenos espaciais, permitindo um cenário no qual a flexibilização dos direitos dos ocupantes em face da propriedade ganha contornos de viabilidade e razoabilidade. Um cenário funcional ao reforço da seletividade.

### 5.3. DE INVASOR A INIMIGO: ESTIGMA TERRITORIAL E SELETIVIDADE JURISDICIONAL NOS DESPEJOS FORÇADOS

Caminhando rumo ao centro das estruturas que sustentam a seletividade dos processos nos conflitos coletivos, retomamos um personagem urbano que transita do imaginário social às narrativas processuais, para delimitar definitivamente os espaços permitidos e proibidos na cartografia jurídica. O invasor, ou nos casos aqui analisados, os invasores — no plural — são invocados como o argumento definitivo pelo qual não há justificativa possível nem defesa plausível que possa se legitimar.

Por vezes, as próprias partes o invocam desfazendo-se dos resultados previsíveis de sua constatação. "Não se tratam de invasores, mas de ocupantes que lá habitam porque necessitam de um lugar pra morar".<sup>439</sup> Ou mesmo a doutrina, quando defende a prevalência da posse funcionalizada diante da propriedade sem função irá dizer — não são invasores, são ocupantes que dão sentido ao bem, que

---

conflitos coletivos, a inspeção do local sempre contribui para a efetividade da tutela jurisdicional, permitindo matizar o grau de abstratidade e submeter à prova real as descrições estereotípicas que são elaboradas nas peças processuais. E, por isso, a presença obrigatória do juiz constitui-se como reivindicação formulada pelos movimentos sociais urbanos no processo de elaboração da nova codificação processual. Com isso não se cogita que a presença do magistrado no local do conflito fosse capaz de desconstruir por completo o imaginário social que permeia estes espaços de moradia, mas uma oportunidade de tensionar estes entendimentos com um contato mais aproximado diante da experiência social sobre a qual se está a decidir.

<sup>439</sup> Essa argumentação se repetiu em algumas narrativas analisados, como um recurso utilizado pelos réus para se desvencilhar do estigma que poderia lhe inviabilizar a possibilidade de apresentação de seus interesses e direitos em juízo. Veja-se, por exemplo, conflito julgado no Tribunal de Justiça do Estado do Pará em que os réus almejam reforma da decisão que concedeu a reintegração de posse à proprietária do imóvel: "Inconformados com tal decisão, os agravantes interpuseram o presente recurso alegando que estão na posse do imóvel objeto da decisão judicial; que estão em situação de vulnerabilidade social; que a área ocupada é residida por mais de 30 famílias, cerca de 150 pessoas; **que não são invasores e que apenas buscam conquistar seu direito constitucional de moradia digna.**" (grifo nosso). PARÁ. Tribunal de Justiça do Pará. **Agravo de Instrumento n.º 20150355405005**. Relatora: Desembargadora Gleide Pereira de Moura. Julgado em 14 de setembro de 2015. p.2.

significam a terra com a moradia e o trabalho.<sup>440</sup> Preferem mobilizar a categoria "ocupação", por entender que esta se define a partir da flagrante necessidade do ocupante em relação ao uso do bem e pela inércia do proprietário que não lhe emprestou qualquer finalidade. Distanciam-se da classificação de "invasão", já que nesta "há dolo específico do agente de apropriar-se da coisa alheia em razão de seu resultado econômico ou alterar os limites do domínio para enriquecimento sem causa".<sup>441</sup> Invadir, neste prisma, é usurpar — com dolo e sem necessidade — um bem que pertence a outra pessoa, ou parte dele, com o objetivo de acrescer seu patrimônio.

Uma descrição que, aliás, a esses termos, não encontra correlação precisa na legislação, ainda que possa se estabelecer remissão direta ao esbulho possessório, encapsulado como crime de usurpação.<sup>442</sup> Um tipo penal peculiar porque, apesar de encontrar guarida repressiva na legislação penal, reverbera, na maioria das vezes, na execução da pretensão de reintegração de posse na esfera cível, sem que se levem a termo as investigações que poderiam confirmar ou desconfirmar a acusação pretendida.

Das disputas cotidianas pela produção do espaço, o personagem urbano "invasor" emerge como peça importante que transita neste jogo de negociação das fronteiras da legalidade e ilegalidade. E esses deslocamentos, geográficos e simbólicos, se dão tanto no espaço privado — na transgressão da racionalidade proprietária de morar — quanto no espaço público — na transgressão das expectativas de uso de certo espaço da cidade por um determinado segmento social ou pelo capital imobiliário e financeiro. Para a economia política da produção das cidades contemporâneas, portanto, ser invasor é transgredir — nas experiências múltiplas cotidianas — as normas de veridicção de ocupação do espaço, produzidas na gestão dos ilegalismos e suas respectivas relações de poder.

---

<sup>440</sup> Na dicção do autor: "A ocupação, que se distingue da invasão, não deve ser considerada como prática de ilícito, considerando que o que determina a ocupação é o estado de penúria e necessidade em que se encontram. Sem trabalho, sem condições de sobrevivência, arrastados às vezes pela fome, pela necessidade de habitação, buscam solos ociosos, terras produtivas não utilizadas, áreas aproveitáveis não exploradas (...)". TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A Propriedade e a Posse** — Um Confronto em torno da Função Social. 2ª edição. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.p. 421.

<sup>441</sup> Ibidem.

<sup>442</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 2848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Art.161, I.

O invasor é, assim, uma figura fronteiriça e que assume muitas formas na vivência urbana. É o avesso da conduta performada a partir da figura do espaço-regulação de que tratamos no primeiro capítulo, justamente porque impõe a fluidez e a coexistencialidade com o Outro. Aparece nas experiências dos sujeitos que ocupam espaços informais de moradia — nas favelas, loteamentos clandestinos e cortiços — nos que habitam em moradias autoconstruídas nas periferias e nos que dão vida aos ditos aglomerados subnormais urbanos. Mas, curiosamente, o invasor surge como personagem daqueles que transitam pela cidade, apropriando-se dela sem de fato assumirem, ou mesmo desejarem alcançar, a condição jurídica de proprietários. É o caso da população em situação de rua, dos ciganos urbanos e de outros grupos que transgridem pela imposição de sua coexistência no espaço público, sem que pretendam, necessariamente, apropriar-se do espaço transitado de maneira individual.

É certo que a localização jurídica e social da propriedade privada — como núcleo organizador das relações capitalistas por excelência — baliza a construção da figura do invasor, como aquele que transgride a ordem urbanística ao violar a propriedade privada individual. Tanto o é, que o Código Penal brasileiro tipifica como crime a conduta do chamado "esbulho possessório", correspondendo àquela em que o sujeito "invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio".<sup>443</sup> E também o Código Civil dedica-se, em várias oportunidades, a regular a salvaguarda da propriedade privada individual, sancionando o esbulhador e concedendo ao proprietário lesado "o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha".<sup>444</sup>

Mas a imputação jurídica e social da condição de invasor não se esgota na realização de condutas que aderem aos enunciados jurídicos acima descritos. Se assim o fosse, por exemplo, a permanência de uma pessoa em situação de rua em uma praça pública não ocasionaria qualquer repercussão na esfera jurídica ou fora dela. Ocorre que, a construção da invasão opera sob a régua da

---

<sup>443</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 2848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Art. 161, I.

<sup>444</sup> BRASIL. Lei nº 10.403 de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. A análise do tratamento jurídico contemporâneo sobre a propriedade privada, especialmente no que tange à sua funcionalização, será realizado nos capítulos a seguir.

lei, mas se conecta dialeticamente a outro patamar de significação, que perpassa a dimensão simbólica das relações sociais e insere tais personagens urbanos na diferenciação, elaborada por Norbert Elias, entre "estabelecidos e outsiders"<sup>445</sup> na cidade. E sob essa lógica, mesmo os espaços de uso comum, alheios a órbita do regime jurídico da propriedade privada, também deixam de poder ser compartilhados.<sup>446</sup>

Na interpretação do fenômeno da estigmatização proposta por Elias, seriam os outsiders considerados pelo grupo estabelecido como sujeitos anômicos — desviantes da norma estabelecida — identificados como "indignos de confiança, indisciplinados e desordeiros"<sup>447</sup>, sendo sua interação com os "estabelecidos" considerada perigosa e ameaçadora para a ordem das relações vigentes. A estigmatização, portanto, consolida-se a partir de relações de poder intrinsecamente desiguais e que produzem o efeito de colocar o Outro em situação de inferioridade, subalternidade e descrédito. Sem se tratar, todavia, de uma depreciação ordinária, mas correspondendo àquela para qual o Outro estigmatizado é menos humano e, por isso, sujeito a uma barreira intransponível que lhe flexibilize esta condição.<sup>448</sup>

Os outsiders, tanto no caso de Winston Parva quanto noutros locais, são vistos — coletiva e individualmente — como anômicos. O contato mais íntimo com eles, portanto, é sentido como desagradável. Eles põem em risco as defesas profundamente arraigadas do grupo estabelecido contra o desrespeito às

<sup>445</sup> Cf. ELIAS, Norbert e SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Tradução Vera Ribeiro; do pós-fácio à edição alemã, Pedro Süsskind; apresentação e revisão técnica, Frederico Neiburg. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

<sup>446</sup> Uma abordagem mais ampla sobre a segregação contemporânea nos espaços públicos foi desenvolvida em: SERPA, Angelo. "Segregação, território e espaço público na cidade contemporânea" In **A cidade contemporânea**: segregação socioespacial. Pedro de Almeida Vasconcelos, Roberto Lobato Corrêa e Silvana Maria Pintaudi (orgs.). São Paulo: Contexto, 2013. p.169-188.

<sup>447</sup> ELIAS, op. cit. p. 27.

<sup>448</sup> Neste sentido, valiosa a descrição do estigma elaborada por E. Goffman: "As atitudes que nós, normais, temos com uma pessoa com um estigma, e os atos que empreendemos em relação a ela são bem conhecidos na medida em que são as respostas que a ação social benevolente tenta suavizar e melhorar. Por definição, é claro, acreditamos que alguém com um estigma não seja completamente humano. Com base nisso, fazemos vários tipos de discriminações, através das quais efetivamente, e muitas vezes sem pensar, reduzimos suas chances de vida. Construímos uma teoria do estigma, uma ideologia para explicar a sua inferioridade e dar conta do perigo que ela representa, racionalizando algumas vezes uma animosidade baseada em outras diferenças, tais como as de classe social. Utilizamos-nos de termos específicos de estigma como aleijado, bastardo, retardado, em nosso discurso diário como fonte de metáfora e representação, de maneira característica, sem pensar no seu significado original." GOFFMAN, Erving. **Estigma** - Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. Revisão Técnica de Gilberto Velho. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982, p. 15.

normas e tabus coletivos, de cuja observância dependem o status de cada um dos seus semelhantes no grupo estabelecido e seu respeito próprio, seu orgulho e sua identidade como membro do grupo superior. (...) Ao mesmo tempo a evitação de qualquer contato social mais estreito com os membros do grupo outsider tem todas as características emocionais do que, num outro contexto, aprendeu-se a chamar de "medo da poluição (...)".<sup>449</sup> (ELIAS, 2000, p. 26).

Os "invasores urbanos" apresentam-se, diante da cidade, como personagens desta racionalidade de ordem urbanística que se desvela em um duplo sentido de a-sujeição e não pertencimento. Operada pela lógica econômica que os desempodera como sujeitos-proprietários e sujeitos-consumidores e, também, pela força do estigma territorial que os desclassifica em sua humanidade e os deslegitima como sujeitos de direitos e destinatários da cidadania, que precisam ser deslocados e evitados, nos (des)encontros da espacialidade compartilhada. Conforma-se, portanto, a condição de invasor como uma categoria política que quando mobilizada juridicamente põe termo à legitimidade de invocar-se direitos em juízo e, com isso, colocar no plano das ponderações e interpretações também seus interesses. São os invasores personagens fronteiriços, porque, além de habitarem nos entremeios do legal e do ilegal avizinham-se de conceitos sociais e categorias jurídicas que servem à descrição da marginalidade, da violência, da clandestinidade e do universo do crime. "Ora, a invasão é necessariamente clandestina ou violenta, não pode, assim, gerar posse".<sup>450</sup> Ser invasor significa ser agente de um ato transgressor da maior gravidade, por meio do qual se imputa uma conduta negativa que vitimiza não apenas o particular-proprietário, ou o poder público titular da área, mas toda a sociedade. "Cediço a intranquilidade que tal situação gera na comunidade (...)", como afirmou em decisão a magistrada.<sup>451</sup>

Assim, ser invasor é ser portador de comportamento que coloca em risco a estabilidade de toda a convivência urbana. É satisfazer suas necessidades pela ação direta, sem a resiliência incutida no acompanhar das práticas institucionais. Afinal, "a

<sup>449</sup> ELIAS, Norbert e SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Tradução Vera Ribeiro; do posfácio à edição alemã, Pedro Sússekind; apresentação e revisão técnica, Frederico Neiburg. Rio de Janeiro: Zahar, 2000, p. 26.

<sup>450</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 219.579** - DF. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Julgado em 4 de dezembro de 2000, p. 1.

<sup>451</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 70064492432**. Relatora: Desembargadora Mylene Maria Michel. Julgado em 12 de novembro de 2015. p. 3.

pobreza não dispensa os pobres de cumprir a lei, nem lhes confere o direito de passar à frente, pela força ou pela esperteza, de outros pobres como eles".<sup>452</sup> Ser invasor é encontrar pelos próprios meios um espaço de coexistência, ainda que o lugar respectivo na hierarquia social não lhe ofereça materialmente e simbolicamente tal possibilidade. Portanto, ser invasor é ser indesejável.

E neste ponto os laços de vizinhança com o imaginário criminal se tornam ainda mais apertados. Por lá, há tempos se admite a figura do inimigo como presença permanente na trajetória do direito penal. Sujeitos que despidos da condição de pessoa recebem tratamento jurídico diferenciado, mais gravoso, de neutralização permanente com a suspensão das garantias do direito penal moderno.<sup>453</sup> Seletividade construída a partir da percepção de determinados sujeitos como "entes perigosos", não apenas diante da prática de fatos pretéritos que motivem esta atribuição, mas essencialmente em função de sua periculosidade intrínseca, ôntica, que os torna uma ameaça com consequências futuras. Justificam-se, assim, a "coisificação" desses indivíduos e a aplicação de um controle punitivo extremamente severo que venha a neutralizar sua existência social.<sup>454</sup> E note-se, como argumenta Zaffaroni, que esse caráter de despersonalização se dá não em função da quantidade de direitos retirados de um determinado indivíduo, mas em consequência, especialmente, das razões pelas quais esses direitos são retirados, neste caso, sob a formulação social que lhe atribuiu o caráter de periculosidade.<sup>455</sup>

No plano criminológico, Máximo Pavarini relembra que essa seletividade fundada no tratamento diferenciado dispensado aos inimigos se articula fundamentalmente ao papel exercido pelo sistema penal e pelo cárcere na manutenção da ordem social, diante da impossibilidade — ou ao menos da anunciação da impossibilidade — de inclusão econômica e social de todos os indivíduos.<sup>456</sup> E que, no avanço de um direito penal neoliberal a antiga função ordenadora de contenção das classes pauperizadas, para formação de um "exército de reserva", transforma-se em sua eliminação permanente por meio do controle penal.

---

<sup>452</sup> SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2161404-41.2014.8.26.0000**. Relatora: Desembargadora Cristina Cotofre. Julgado em 9 de março de 2015. p. 5.

<sup>453</sup> ZAFFARONI E. Raúl. **O inimigo no Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.p.11

<sup>454</sup> Ibidem, p.18.

<sup>455</sup> Ibidem, p 18.

<sup>456</sup> PAVARINI, Massimo. **Punir os inimigos: criminalidade, exclusão e insegurança**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos e Aliana Cirino Simon. Curitiba: LedZe Editora, 2012. p. 176.

Para além disso, e seguindo E. Raúl Zaffaroni, podemos afirmar que a seletividade do poder punitivo se constrói a partir de "dados de fato", que advêm das experiências históricas de aplicação do direito penal sob essas circunstâncias, mas também em função de "dados de direito", uma vez que o tratamento diferenciado é recepcionado e naturalizado pela doutrina e pela legislação.<sup>457</sup> Essa possibilidade de gestão diferenciada do poder punitivo entre seres humanos, por meio de sua desconstituição como pessoas, corresponde à concessão permanente de postulados próprios do Estado Absoluto no que se entende por Estado de Direito, ao menos em seu plano formal.

Uma contradição permanente que segrega os cidadãos e inimigos, conferindo o status de pessoas apenas aos indivíduos que se incluem na primeira categoria. Ao problematizar mais a fundo a essência dessa concepção de inimigo da sociedade, o autor irá constatar que o inimigo não se configura como um sujeito infrator ordinário, "mas sim o outro, o estrangeiro, e basta, em sua essência, que seja existencialmente, em um sentido particularmente intensivo, de alguma forma outro ou estrangeiro (...)".<sup>458</sup>

A aceitação do inimigo como elemento interno ao ordenamento jurídico, por mais subliminar e (ou) bem intencionada que possa se apresentar<sup>459</sup>, implica a absorção da dinâmica da guerra no Estado do Direito e, ao mesmo tempo, compromete o Estado de Direito em sua integridade. Um movimento que se performa como contradição permanente, já que não há possibilidade de licenciar-se o Estado de Direito, em partes, ao Estado Absoluto, da mesma forma em que não há como se aplicar o conceito de inimigo, limitando-o a determinadas circunstâncias.<sup>460</sup>

---

<sup>457</sup> ZAFFARONI E. **O inimigo no Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p.11.

<sup>458</sup> Ibidem, p.21. O autor refere-se a Carl Schmitt diante da relevância de sua participação na construção desta categoria para a teoria política, embora ressalte que o conceito tradicional de inimigo seria perceptível já no direito romano.

<sup>459</sup> Referimo-nos aqui a elaboração de Günter Jakobs que defende, em síntese, a incorporação da dualidade entre o "Direito Penal dos cidadãos" e o "Direito Penal do Inimigo" sob a orientação de conter a expansão da categoria de inimigo e restringir este tratamento àqueles cuja neutralização realmente se imponha como demanda de proteção social. Os riscos políticos e teóricos da proposta foram amplamente debatidos e criticados pela comunidade acadêmica de criminólogos e penalistas alinhados ao chamado "garantismo penal". Sobre o Direito Penal do Inimigo, consultar: JAKOBS, Günter; MELIÁ, Manuel Cancio. **Derecho Penal del enemigo**. Madrid (España): Civitas Ediciones S.L., 2003.

<sup>460</sup> ZAFFARONI E. Raúl. **O inimigo no Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.p.25. A crítica do



Zaffaroni demonstra, como dito, que este arranjo de seletividade sobre o inimigo não é disfuncional, mas parte de um processo histórico de encobrimento do Estado de Polícia pelo Estado de Direito, que não o suprimiu por inteiro. De modo que há uma tensão dialética permanente entre um e outro. "O Estado de polícia em que o Estado de Direito carrega em seu interior nunca cessa de pulsar, procurando furar e romper os muros que o Estado de direito lhe coloca".<sup>461</sup> O inimigo, na leitura criminológica, parece figurar como o personagem que serve à lembrança desta dialética permanente e incomodativa, a denunciar as vicissitudes da própria normalidade-cidadã.

Esse conjunto de reflexões elaborado pela criminologia dialoga diretamente com a segregação socioespacial, por meio do etiquetamento e do reforço no controle punitivo dos ditos "territórios perigosos", como argumentamos anteriormente. E é nítido que as estratégias mobilizadas pela política criminal para neutralização do inimigo são circunscritas ao espaço, à conjuntura política e às relações socioeconômicas em que se inserem, ganhando contornos específicos na trajetória estruturalmente segregadora e concentracionista do capitalismo latino-americano. Não se trata de modelos ideais estanques, mas de características que encontram contornos típicos na teoria política e se acomodam com nuances distintas em sua aplicação concreta.

Entretanto, embora esse incômodo se faça sentir de sobremaneira no âmbito penal, dadas as condições limítrofes de assujeitamento que o controle

---

autor pode ser assim sintetizada: "Considerando que *não se propõe a introduzir e ampliar o uso do conceito de inimigo no direito penal*, mas sim admiti-lo em um compartimento estanque perfeitamente delimitado, para que não se estenda e contamine todo o direito penal, caberia pensar que esse preço não é tão caro assim, tendo em conta que, na prática, opera numa medida mais extensa, o que importaria, em muitos casos, até numa redução de seu âmbito. O princípio do Estado de direito, permanentemente invocado para rechaçar o tratamento diferenciado, se encontraria, de fato e de direito, rompido em função do que se faz e se legitima até o presente. Se os criminalizados - e nem sequer os processados puros - não são tratados como pessoas, não haveria razão para projetar que isso seja proposto apenas para um grupo de apenados e não para os demais. Se o poder punitivo se desloca para outras pessoas que não os *terroristas*, seria possível afirmar que há muito mais oportunidades de deslocamento quando todos os infratores e suspeitos são tratados como *inimigos* do que quando isso se faz com relação a apenas determinado grupo". ZAFFARONI E. Raúl. **O inimigo no Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p.165.

<sup>461</sup> *Ibidem*, p.170.

punitivo pode proporcionar, ele pulsa também em outros espaços do direito.<sup>462</sup> E surge daí a aproximação possível entre a figura do inimigo e do invasor.

Não se está a dizer que são inimigo e invasor categorias equivalentes, tampouco que seja possível dimensionar a um campo indistinto os efeitos sociais ou jurídicos decorrentes da mobilização destas categorias. Mas de alguma maneira, inimigo e invasor apresentam similitudes importantes, funcionando como gatilhos de seletividade sustentada pelo ordenamento jurídico — ratificada pela doutrina e incorporada à legislação.

Permitir a construção deste paralelo entre as duas figuras — inimigo e invasor — pressupõe, portanto, assimilar que, para além das fronteiras do controle punitivo, também no direito civil se percebem "duas ou mais velocidades" <sup>463</sup> em relação a efetivação das garantias. Que se desnudam da duplicidade do tratamento jurídico dispensado aos cidadãos-proprietários e aos invasores. O estranhamento que a proposta pode causar, deve-se ao fato de que, ao contrário do direito penal, cujas memórias remontam a formas cruéis e dolorosas de solucionar a tensão entre segurança e liberdade<sup>464</sup>, o direito civil é constantemente tomado no plano da assepsia das vontades, do desenvolvimento livre dos desejos e do desenrolar das biografias.

É certo que esta leitura do direito civil moderno como o ramo jurídico dedicado à liberdade nunca se conformou nas experiências históricas das espacialidades ocidentais, que, ao contrário, sempre foram marcadas pela segregação e distinção de acesso ao status de pessoa e à condição de sujeito de direitos. Na América Latina essa contraface é ainda mais evidenciada pelos domínios coloniais que perpetuaram longos períodos de escravidão negra e indígena e, mesmo já durante a fundação da República no Brasil, por regimes jurídicos de desigualdade positivados, sob a influência do patriarcalismo e da condição proprietária. Portanto, em fato, nas

---

<sup>462</sup> O próprio Zaffaroni chama atenção para estas concessões feitas pelo Estado liberal ao Estado absoluto como um sintoma em vários ramos do direito sob a influência de pensadores da teoria política como Hobbes e Kant. ZAFFARONI E. Raúl. **O inimigo no Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2007, p.13.**

<sup>463</sup> Expressão utilizada por Massimo Pavarini em menção ao Direito Penal. Cf. PAVARINI, Massimo. **Punir os inimigos: criminalidade, exclusão e insegurança.** Tradução de Juarez Cirino dos Santos e Aliana Cirino Simon. Curitiba: LedZe Editora, 2012, p. 180.

<sup>464</sup> Ibidem, p. 168.

origens do direito civil moderno brasileiro, sempre se demarcou com linhas firmes aqueles que estavam dentro ou fora da guarida da proteção jurídica.

Mesmo mais recentemente, no contexto do chamado neoconstitucionalismo latino-americano, pautado pela força normativa dos princípios da igualdade material e da dignidade da pessoa humana, com influência hermenêutica em todos os ramos do direito — inclusive o civil — as diferenças de status jurídico entre os sujeitos ainda se fazem sentir. De modo que, por exemplo, a afirmação da igualdade de gêneros não prestou a libertar outras identidades e existências que permanecem subalternizadas — como a identidade de transexuais ou homossexuais.

Com isso quer-se dizer que precisamente a seletividade operada no direito civil não é um dado novo, até porque sempre esteve atrelado ao estado em que se encontrem as relações de poder na sociedade. Em consequência, também a seletividade dos sujeitos pela via da propriedade permanece sendo um dado — de fato e de direito, para emprestar as palavras de Zaffaroni.

Não se está aqui apenas a reforçar a continuidade da propriedade privada como um marco de divisão socioeconômica, postulado necessário do capitalismo como modo de produção, aprofundado em suas configurações contemporâneas. Mas quer-se indicar a propriedade como essência definidora de um status jurídico que preenche de sentido a definição de pessoa, permitindo o acesso às garantias e prerrogativas que daí decorrem. De modo que se lá, o inimigo se constrói a partir do imperativo de neutralização das classes que transbordam na ordem social, também aqui o invasor confere um nome àqueles que não lograram ingressar no universo de garantia exclusivamente destinado aos indivíduos-proprietários.

A definição de quem são os inimigos e as classes perigosas se institui pela via do etiquetamento social. O grande movimento está justamente da percepção de que a seletividade não se incide apenas sobre o fato, mas o fato se projeta sobre o autor, e que daí se edifica atributos que precisam ser eliminados da sociedade, permanentemente.

O mesmo ocorre quando a permanência em um espaço sem titularidade conforma o invasor, atribuindo-se a ele — e não ao fato — as características reprováveis. Não foram raras as decisões analisadas em que os magistrados fizeram

alusão expressa aos réus invasores: clandestinos, violentos, precários. Em associação por meio da qual a objetividade da ocupação sem titularidade da terra se transporta ao plano subjetivo, incorporando-lhes na dimensão ontológica, características que os despem da condição de pessoas e autorizam a eliminação de seus interesses e também de sua existência concreta, espacial.

Se a fórmula de neutralização dos inimigos tem se fundado sobre o encarceramento em massa, aos invasores se sanciona por meio da desterritorialização, do despejo forçado, e da negação de possibilidade de coexistência na experiência espacial. São retirados para o lugar nenhum. Em verdadeiro banimento da existência social. E se no Direito penal dos cidadãos, permite-se a correção daquele que errou por meio da aplicação de uma sanção branda e ao Direito Penal do Inimigo incide a eliminação permanente, para os invasores essa gradação também opera. Como dissemos, a hierarquização das ilegalidades faz com que certas irregularidades urbanísticas possam ser corrigidas, regularizadas ou sancionadas administrativamente, enquanto para os Outros, verdadeiramente concebidos como invasores, a remoção do espaço encerra saída inevitável.

E, aliás, daí outra aproximação útil. O discurso que viabiliza a seletividade penal contra os inimigos se constrói a partir da noção de necessidade, exceção e inevitabilidade. Também aos invasores a noção de inevitabilidade é aplicada. Diante do seu comportamento e mais do que isso — de seus atributos intrínsecos — autoriza-se o despejo porque outra solução possível não há. Estabelece-se um percurso de causalidade seletiva, cujo gatilho ao mesmo tempo constitui e é constituído pela figura do invasor.

Ocorre que esses mecanismos de seletividade operados diante do inimigo e do invasor, ganham contornos de materialidade na observância de certos procedimentos já denunciados no âmbito da ciência do Direito Penal. Portanto, é corrente a verificação de que a seletividade se traduz em medidas como "a antecipação da punibilidade, a adoção de uma perspectiva orientada pelo fim, um notável aumento das penas e o enfraquecimento ou supressão de determinadas garantias etc."<sup>465</sup> No âmbito do direito

---

<sup>465</sup> PAVARINI, Massimo. **Punir os inimigos**: criminalidade, exclusão e insegurança. Tradução de Juarez Cirino dos Santos e Aliana Cirino Simon. Curitiba: LedZe Editora, 2012, p. 168.

civil, os elementos que apreendemos durante a análise das decisões nos levam a crer que esses indícios de operabilidade da seletividade também possam ser identificados com significativas similitudes, guardadas as distinções da topografia jurídica das áreas e de seus respectivos afazeres jurisdicionais.

Em primeiro lugar, a massiva concessão de decisões liminares ou antecipações de tutela que autorizam, preventivamente, a remoção dos ocupantes sem mesmo que tenham participado efetivamente da discussão processual. Ainda mais, uma orientação também finalística que sobrevaloriza o título formal de propriedade, interditando as discussões em torno do uso da terra e do cumprimento da respectiva função social pelo proprietário. Finalmente, a suspensão de garantias processuais desde sua origem — com a ausência de necessidade de citação individualizada dos réus — até sua execução, com recurso às forças policiais, emprego de violência e suspensão de direitos humanos e de direitos fundamentais.

A totalidade desses elementos incorporados à análise durante o processo de investigação nos leva a concluir que o Poder Judiciário desempenha um comportamento típico nos casos de conflitos fundiários urbanos. E que esse comportamento se conforma, respaldado na legislação civil e processual civil, pela atuação seletiva diante da identificação dos invasores. A identificação dessa categoria, mobilizada desde construções sociais extrajurídicas, adentra ao processo e mobiliza o agir jurisdicional com a autorização dos despejos forçados.

Por todas essas razões, assume-se a possibilidade de afirmar que o Poder Judiciário se apresenta, majoritariamente, como um agente não apenas de reforço, mas de produção da segregação socioespacial urbana no Brasil. Ao cancelar as desposseções, ignorando as dinâmicas espaciais subjacentes, a atuação jurisdicional deixa de contribuir para a democratização do direito à cidade e a efetivação do direito à moradia. Mas sua responsabilidade vai além. A autorização dos despejos forçados, em cumprimentos orquestrados sob a racionalidade bélica e com a missão de eliminação do inimigo-invasor, produz novas fronteiras de segregação nas cidades ao tempo que esfacela o núcleo protetivo do Estado Democrático de Direito. Pinheirinho não era exceção.

## 6. O LUGAR DA TESE: CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE O CONFISCO JURISDICIONAL DO CONFLITO E A ESPACIALIZAÇÃO DO DIREITO

Carolina Maria de Jesus, mulher, negra, poeta do circuito periférico paulistano, ainda nos idos da década de 1960, descreveu em primeira pessoa as dores de ser o Outro na cidade grande: “Quando estou na cidade tenho a impressão que estou na sala de visita com seus lustres de cristais, seus tapetes de viludos, almofadas de sitim. E quando estou na favela tenho a impressão de que sou um objeto fora de uso, digno de estar num quarto de despejo”.<sup>466</sup> De lá para cá, o espaço urbano se afirmou, definitivamente, como o epicentro da sociabilidade humana. A promessa de civilização, que impulsionara a urbanização do início do século passado, concretizou-se em suas meias verdades como a edificação da cidade para alguns, tal qual previra Carolina. A segregação socioespacial e a desigualdade no acesso à cidade seguem lembrando que esta é sim o lugar dos encontros, mas que nem todos foram convidados a participar.

Desigualdade tão profundamente enraizada que chega a se acomodar no lugar do trivial, do naturalizado, alimentando o senso comum de que as coisas são assim porque sempre o foram. “É simples assim”, como disse um magistrado ao reconhecer a reintegração de posse em um dos casos estudados. Na literatura especializada, entretanto, o desenvolvimento teórico significativo acerca da produção do espaço permitiu o desfazimento desses causalismos naturalizantes. O que demonstrou que as subalternidades espaciais são, em verdade, produto da relação estreita entre tempo-espaço e as relações sociais. Dessa maneira, as desigualdades estruturantes entre as classes no capitalismo projetam-se ao espaço, não apenas como consequência de seu funcionamento, mas também como própria condição de possibilidade deste modo de produção.

A espacialização dessas relações capitalistas na produção das cidades nos permitiu dar um passo além. Compreender como, em cada local, sob a influência de arranjos políticos e culturais distintos, a segregação pode operar. Isso inclui, no exemplo brasileiro, revisitar nosso passado de subserviência colonial e mesmo o processo de modernização conservadora, cujas consequências institucionais ainda se fazem sentir. E

---

<sup>466</sup> JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de Despejo** – Diário de uma favelada. São Paulo: Editora Ática, 2001 (1960), p.38.

perceber que a irregular topografia da cidadania urbana é resultado de configurações econômicas e gestões políticas que ampliaram a distância entre os que estão dentro ou fora do jogo. E mais do que isso, que entre nós a propriedade privada da terra continua sendo um atributo conectado não apenas ao patrimônio, mas também à personalidade. Ser proprietário é tão importante quanto ter propriedade.

Assim, a experiência não proprietária nas cidades torna a existência bastante perigosa. Viver, aliás, é sempre perigoso, como disse Guimarães Rosa. Mas viver sem propriedade na cidade é viver sob o interdito de não ser, num perigo redobrado e reverberante sob a forma de tensões e conflitos. Conflitos pelo direito a se deslocar, a participar politicamente, a morar com dignidade, enfim, pelo direito a existir na cidade. O Direito encontra a espacialidade como uma promessa de reviver a cidade-negada e permitir o acesso indistinto aos bens da vida por quem quer que seja. A Themis vendada da modernidade surge como panaceia da injustiça socioespacial.

E às portas da lei, quando os conflitos fundiários se desenrolam sem encontrar contenção em outras vias — como a eliminação física, a contratualização ou a mediação extrajudicial — são conduzidos ao Poder Judiciário na forma de ações judiciais. Dos sujeitos, múltiplos, fazem-se dois — autor e réu. Das circunstâncias, trajetórias, interesses e repertórios de ação — causa de pedir e contestação. Da atuação jurisdicional, o dever de "dizer o direito" sob a régua da lei e as molduras da experiência, conformada nos limites processuais e desinformada de sua espacialidade relacional.

Nas centenas de decisões analisadas conhecemos pouco das trajetórias dos sujeitos em conflito e mesmo das circunstâncias desses próprios enfrentamentos. São todos invasores, desconhecidos, ignorados, Outros ou, então, proprietários. Vivem em barracos, casebres, favelas, ou em lugar nenhum. Suas práticas e existências — perigosas ou não — passaram à sombra do discurso jurisdicional. O espaço, em regra, não interessa ao Estado-juiz. A expectativa de reconhecer os conflitos pelos olhos dos magistrados se mostrou uma experiência frágil, empobrecida e redutora, porque desconectada da vivacidade e multiplicidade que marcam as disputas espaciais na sociedade.

Em contrapartida, se os conflitos foram registrados por meio de uma equação repetitiva, formulada invariavelmente em torno da proteção do direito de propriedade, o Poder Judiciário em seus afazeres pode ser melhor compreendido. Pela análise da obra

nos aproximamos do autor. E traçamos um comportamento típico que indica para uma atuação jurisdicional que privilegia o título de propriedade da terra como prova irrefutável; não invoca direitos humanos e direitos fundamentais como fundamentos da decisão; e não crê na responsabilidade de o próprio Poder Judiciário garantir a não violação e promover a efetivação do direito à moradia adequada.

Esses indícios, colhidos na superfície das decisões, apesar de significativos sobre a interação do Poder Judiciário com os conflitos, nos pareciam ainda insuficientes. Era preciso densificar a análise tentando compreender o que se passava por entre as linhas das decisões e mesmo em seu silêncio. O desembaraçar das estratégias discursivas do processo, na pesquisa qualitativa, permitiu que acessássemos outro plano possível para a leitura das decisões. Conhecemos então as limitações mais estruturantes na tradução processual do conflito, referentes a um lugar incômodo ocupado pelos conflitos sociais de caráter coletivo, pela reconstrução discursiva dos espaços informais de moradia de maneira desterritorializada e estigmatizada e, finalmente, pela identificação do invasor — figura que se mostrou definitiva nos desfechos dos casos.

A descoberta da pesquisa em torno da categoria do invasor significou a possibilidade de acessar um ponto mais sensível de inflexão das decisões. Não se tratava apenas de afirmar que o Poder Judiciário assume tendencialmente uma postura em prol da propriedade, mas de indicar que sua atuação é seletiva. Ou seja, que quando decide sobre os conflitos fundiários urbanos o faz condicionalmente a identificação do "invasor", e que a partir da construção deste personagem não há saída jurídica possível a ser articulada. Essa percepção acerca do gatilho da seletividade operado pelo invasor permitiu, enfim, defendermos que o direito civil também é seletivo, e que esta seleção mobilizada jurisdicionalmente produz segregação socioespacial.

Nas tramas de Penélope concluímos que para quem não tem propriedade, viver é mesmo perigoso — nas cidades e também no Judiciário. E isso poderia significar o abandono do Judiciário como um espaço possível para condução do conflito, e sua substituição por saídas extrajudiciais independentes da intermediação do juiz e suas circunstâncias. Não nos parece o caminho. Com todas as vicissitudes, e são muitas, o Poder Judiciário ainda pode vir a ser um espaço mais democrático



que as demais formas de "resolução dos conflitos". Sem ele, sobram-nos opções ainda mais perigosas que passam pela contratualização neoliberal da disputa de interesses ou a eliminação do Outro pelo emprego da violência física.

O que ocorre é que este Judiciário, tal como está, não serve a uma função muito distinta daquela cumprida por esses outros meios e não produz resultados muito diferentes dos que são concebidos naquelas esferas. É preciso, portanto, democratizar o Poder Judiciário comprometendo-o radicalmente com uma intervenção que garanta direitos e reequilibre, minimamente, as assimetrias de poder que se constroem nas relações da sociedade. Isso perpassa por uma reforma profunda em suas estruturas, que deve ser atravessada pela ampliação do controle social acerca de suas práticas e posicionamentos. Não significa, por óbvio, censurar a liberdade de decisão do magistrado, mas redimensionar sua atuação ao âmbito dos demais poderes do Estado Democrático de Direito, cujo desempenho deve ser conhecido e fiscalizado pela sociedade: Retirar o Poder Judiciário da Torre de Marfim e submetê-lo à Torre de Babel, como afirmou Philippopoulos-Mihalopoulos.

É preciso também democratizar o próprio Direito. Desatando os nós que servem à perpetuação de racionalidades excessivamente formalistas ou à proteção dos interesses proprietários meramente especulativos, sem qualquer vínculo de uso com a terra. Democratizar o Direito é, no sentido que aqui atribuímos, espacializá-lo, conectando-o com a experiência social, diversificando a escala jurisdicional que reduz todas as formas de pertencimento à tradução da propriedade e todas as subjetividades ao sujeito de direito individual.

Mas é também, deslocá-lo do monopólio do espaço-absoluto, cunhado por David Harvey, para inseri-lo na perspectiva relacional em que o Outro aparece pela ampliação das possibilidades dos direitos postos e, também, pela expansão das sensibilidades jurídicas, na incorporação de novos direitos e sujeitos. Aprender com a espacialidade para desconstruir a infalibilidade da segurança jurídica, mais uma anedota da modernidade, atrás da qual se escondem velhos personagens protegendo seus privilégios. A espacialização do Direito é, enfim, uma abertura epistemológica que permite incluir trajetórias e biografias invisíveis na consideração da decisão jurisdicional e da justiça.

Se o tempo é a medida da mudança, então o espaço é o espelho da coexistencialidade social, como indicou Doreen Massey. E é dessa perspectiva inter-relacional, explícita, conflitiva, que as possibilidades de arquitetura de um direito à cidade parecem surgir. Em todo o mundo não há um só lugar no qual os despejos forçados, a repressão e a assujeição não tenham sido acompanhados por resistência, ocupações de moradia, movimentos da população em situação de rua, dos camelôs, dos catadores de material reciclável, artistas populares. Experiências múltiplas, distintas, mas que se unem ao denunciar que esta cidade segregada, feita por entre muros e catracas, não contempla a experiência urbana em sua integralidade. Invasores, todos!

Em 2013, as jornadas de junho se iniciaram como reação ao aumento de 0,20 centavos no preço das passagens de ônibus de São Paulo e depois trouxeram à tona as incomodações da vida urbana precarizada — não apenas em relação à mobilidade, mas também moradia, saúde, educação, participação política. Em 2014, nas vésperas da Copa do Mundo no Brasil, os Comitês Populares da Copa articulados em todo o país denunciavam as violações institucionais de direitos humanos sob a justificativa da realização do evento futebolístico no país. Estado de Exceção. Em 2016, novamente, os movimentos sociais denunciam as remoções forçadas, a desconsideração ao direito à moradia e a crescente especulação imobiliária nas áreas que sofreram intervenção para as Olimpíadas do Rio de Janeiro. Todos os meses em todas as grandes cidades do país, a indignação de famílias que ficam sem casa, sem história, sem rumo.

São vozes que sinalizam para a emergência de mudanças nas relações espaciais urbanas. Um direito à cidade que se conforma pouco a pouco, em cada uma dessas atitudes políticas, mas que ainda sofre para ascender do plano da retórica ao patamar da exigibilidade. É preciso reinventar. Gestões urbanas mais afinadas às necessidades populares, representações parlamentares menos comprometidas com os interesses das grandes empreiteiras. Não nos esqueçamos do Poder Judiciário. É durante a noite que Penélope desfaz as suas tramas.

## REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri; BEZERRA, Gustavo. Inserção econômica internacional e "resolução negociada" de conflitos ambientais na América Latina. p.41. In: ZHOURI, A. LASCHEFSKI, K. (org.). **Desenvolvimento e conflitos ambientais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.
- ALCÂNTARA, André; *et al.* **Ambulantes e Direito à Cidade**: trajetórias de vida, organização e políticas públicas / André Alcântara; Francisco Comaru; Geilson Sampaio; Luciana Itikawa; Luiz Kohara; Maria Carolina Ferro. – Projeto Trabalho Informal e Direito à Cidade. São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2013. 152 p.
- ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de Direitos Humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.
- ALVES, Carolina Caraíba Nazareth. **Direito à moradia: análise da situação no município de Curitiba à luz de indicadores sociais**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2010.
- AMORE, Caio Santos; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. (organizadores). **Minha Casa... e a cidade?** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ANDRADE, Inácio de Carvalhos Dias de. **Movimento social, cotidiano e política**: uma etnografia da questão identitária dos sem-teto. Dissertação de Mestrado: Departamento de Antropologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2010.
- \_\_\_\_\_. **A gente já nasce lutando**: a desocupação do Pinheirinho, a política entre o formal e o informal. Revista de Antropologia, São Paulo, v. 56, n. 1, p. 45-79, junho 2013. ISSN 1678-9857. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ra/article/view/64460>>. Acesso em: 10 abril de 2016.
- ANGIOTTI, Tom. América Latina urbana: violência, enclaves e luta pela terra. In **Margem Esquerda — ensaios marxistas**. n.24. São Paulo: Boitempo, 2015.
- ARAGÃO. Egas Dirceu Moniz. **Comentários gerais ao Código de Processo Civil**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2 v.
- ARGUELLO, Katie. **Do Estado Social ao Estado Penal**: invertendo o discurso da ordem. p.1. Disponível em <http://icpc.org.br/wp-content/uploads/2013/01/Artigo-Katie.pdf>. Acesso em 21 de janeiro de 2014.

ASCELRAD, Henri. **Justiça Ambiental** — novas articulações entre meio ambiente e democracia. Disponível em: <http://www.eterm.ippur.ufrj.br/publicacoes/71/justica-ambiental-novas-articulacoes-entre-meio-ambiente-e-democracia>

AZEVEDO, Aluísio. **O Cortiço**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

BARCELLONA, Pietro. **El individualismo propietario**. Madrid: Editorial Trotta, 1996.

BATISTA, Vera Malaguti. **O medo na cidade do Rio de Janeiro**: Dois tempos de uma história. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BECKER, Howard S. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Maria Luiza X. de Borges (tradução). Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BENJAMIN, Walter. **Magia e técnica, arte e política** - Ensaios sobre literatura e história da cultura. Obras escolhidas. Volume 1. Tradução Sérgio Paulo Rouanet. 3ª ed. São Paulo: Editora brasiliense, 1987.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRAGATO, Fernanda. **Individualismo**. In BARRETO, Vicente de Paulo. Dicionário de Filosofia do Direito. São Leopoldo, RS: Editora Unisinos, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional das Cidades. **Resolução Recomendada** nº 87, de 8 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940. **Código Penal**. Diário Oficial da União, 31 de dezembro de 1940.

\_\_\_\_\_. IPEA. Nota Técnica n.º10. (Nov/2013) **Vidas Perdidas e Racismo no Brasil**. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131119\\_notatecniciadiest10.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131119_notatecniciadiest10.pdf)> Acesso em 21 de novembro de 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Diário Oficial da União, 11 de janeiro de 2002.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União, 17 janeiro de 1973.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850. **Dispõe sobre as terras devolutas do Império**.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Minha Casa Minha Vida Faixa 1 – Entidades**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/habitacao-cidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/modalidades/mcmv-faixa-1-entidades>>.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei 11.697 de 13 de junho de 1960**. Dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em 23 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.034.134-RJ (2008/0038197-8)**. Relator: Ministro Humberto Martins. Julgado em 21 de novembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 219.579 - DF**. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Julgado em 4 de dezembro de 2000.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 362.365-SP**. Relator: Ministro Barros Monteiro. Julgado em 03 de fevereiro de 2005.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 7**. A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial. Disponível em <[http://www.stj.jus.br/docs\\_internet/VerbetesSTJ\\_asc.pdf](http://www.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ_asc.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Diário Oficial da União - Seção 1 – 17 de março de 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV** e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

BRAVERMAN, Irus; *et al.* The Expanding the Spaces of Law: An Introduction. p.1. In **Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography**. Suny Buffalo Law School and The Baldy Center for Law and Social Policy. Legal Studies Research Paper Series n.º 2013-032.

BRIGADAS POPULARES; JUSTIÇA GLOBAL; REDE DE COMUNIDADES E MOVIMENTOS CONTRA VIOLÊNCIA. **Pinheirinho**: um relato preliminar da violência institucional. Disponível em: <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Pinheirinho-um-Relato-Preliminar-da-Violencia-Institucional.-2012.pdf>

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000.

CÂMARA, Breno Pimentel. **Insegurança pública e conflitos urbanos na cidade do Rio de Janeiro**(1993-2003). Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. ANPUR: Belém, 2007.

CAPPELETTI, Mauro e GARTH, Bryan. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1988.

CARDOSO, Adauto Lúcio. (org.) **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARVALHO, Cláudio Oliveira de; RODRIGUES, Raoni. **O Novo Código de Processo Civil e as ações possessórias** - novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos? In Revista de Direito da Cidade. Volume 7, nº4. Número Especial. ISSN 2317-7721 pp.1750-1770.

CHRISTIE, Nils. **Crime control as industry: towards Gulags, Western Style**. 3. ed. London e New York: Routledge, 2000.

COLLINS, Randall. **Quatro tradições sociológicas**. Tradução de Raquel Weiss. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. **Observación general nº 4**: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Disponível em: <[http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id\\_categoria=10](http://www.hic-al.org/documentos.cfm?id_categoria=10)>.

COMPANS, Rose. A cidade contra a favela: a nova ameaça ambiental. In **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: 2007.

CORRÊA, Adriana Espíndola. **Consentimento Livre e Esclarecido: O Corpo Objeto de Relações Jurídicas**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

CORREAS, Oscar. **Introducción a la crítica del derecho moderno (esbozo)**. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, 1986.

COSTA, Pietro. Estado de Direito e Direitos do Sujeito: o problema dessa relação na Europa moderna. In FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Ailton Cerqueira Leite. (orgs.) **História do Direito em perspectiva: Do Antigo Regime à Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2010.

CRAMPTON, Jeremy W.; KRYGIER, John. Uma introdução à cartografia crítica. In ACSELRAD, Henri. (org.) **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFPR, 2008.

CUNHA, José Ricardo (org.) **Direitos Humanos e Judiciário no Brasil**. Federalização, Lei Maria da Penha e Juizados Especiais Federais. Rio de Janeiro: Edição FGV Direito Rio, 2013.

CYMBALISTA, Renato, SANTORO, Paula Freire. (organização). **Planos Diretores: processos e aprendizados**. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2016.

DINIZ, Nelson . De Pereira Passos ao Porto Maravilha: colonialidade do saber e transformações urbanas da Região Portuária do Rio de Janeiro. **e-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais** , v. 4.

DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 20140020149982**. Relator: Desembargador Alfeu Machado. Julgado em 21 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. **Apelação n.º 20150610006622**. Relator: Desembargador João Egmont. Julgado em 28 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Apelação nº 20090111961262**. Relator: Desembargador Teófilo Caetano. Julgado em 21 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Apelação Cível nº 20140110716770**. 1ª Turma Cível. Relator: Desembargador Teófilo Caetano. Brasília (DF), 4 de março de 2015.

DORNELLES, João Ricardo W. **Conflito e Segurança** (entre pombos e falcões). Rio de Janeiro: Editora Lumen Lures, 2003.

ELIAS, Norbert e SCOTSON, John L. **Os estabelecidos e os outsiders**: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Tradução Vera Ribeiro; do posfácio à edição alemã, Pedro Süsskind; apresentação e revisão técnica, Frederico Neiburg. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

F.L.J. **Diário de uma Invasora**. Rio de Janeiro: Livre expressão editora, s.d.

FACHIN, Luiz Edson. **Homens e mulheres do chão levantados**. In Questões do direito civil contemporâneo. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

\_\_\_\_\_. **Função social da posse e a propriedade contemporânea** (uma perspectiva da usucapião imobiliária rural). Porto Alegre: Fabris, 1988.

FELDMAN, Sarah. **Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil**. In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. A.3, n.4. 2001. —: Associação nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional: Norma Lacerda, 2001.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. Parâmetros de qualidade para implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB, FUPAM, 2012.

FONSECA, Marcio Alves da. **Michel Foucault e o Direito**. São Paulo: Editora Max Limonad.

FONSECA, Ricardo Marcelo. **Introdução teórica à história do direito**. Curitiba: Juruá, 2012.

FORD, Richard T. Law's Territory (A history of jurisdiction). In **Michigan Law Review**. Volume 97, No. 4, 1999.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes.

FRANZONI, Júlia Ávila; LUFT, Rosangela M. Onde mora o direito à moradia? p.967-988. In CLÉVE, Clemerson Merlin. (coordenador) **Direito Constitucional Brasileiro**. Volume 1. Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

GARAPON, Antoine. **Bem julgar** - ensaio sobre o ritual judiciário. Tradução de Pedro Filipe Henriques. Lisboa: Instituto Piaget, s.d.

GEDIEL, José Antônio Peres; *et al.* **Direitos em conflito**: movimentos sociais, resistência e casos judicializados: estudos de casos. Volume 1 e volume 2. Curitiba: Kairós, 2015.

GIL, Antonio Hernández. **La función social de la posesión** (Ensayo de teorización sociológico-jurídica). Madrid: Alianza Editorial, 1969.

GOFFMAN, Erving. **Estigma** - Notas sobre a Manipulação da Identidade Deteriorada. Tradução de Márcia Bandeira de Mello Leite Nunes. Revisão Técnica de Gilberto Velho. 4ª edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.



GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 20ª edição. Atualizada/por Luiz Edson Fachin — Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GUIMARÃES, José Augusto Chaves. **Elaboração de ementas jurisprudenciais: elemento teórico-metodológicos**. Série Monografias do CEJ; 9.

GUSMÃO, Norma. **O poder dos jogos e os jogos de poder: os interesses em campo na produção de uma cidade para o espetáculo esportivo**. Tese de Doutorado: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: Por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2014

HARVEY, David. **Le capitalisme contre le droit à la ville: Néolibéralisme, urbanisation, résistances**. Traduit de l'anglais par Cyril Le Roy, Nicolas Vieillescazes, Clémence Garrot et Joséphine Gross. Paris: Éditions Amsterdam, 2011.

\_\_\_\_\_. **A produção capitalista no espaço**. 2ª edição. São Paulo: Annablume, 2006 (Coleção Geografia e Adjacências).

\_\_\_\_\_. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

\_\_\_\_\_. O espaço como palavra-chave. **GEOgraphia**, América do Norte, 14, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/551>> Acesso em 22 de abril de 2016.

\_\_\_\_\_. The Right to the city. **International Journal of Urban and Regional Research**. Volume 27.4 December 2003.

HESPANHA, António Manuel. **Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

\_\_\_\_\_. **Hércules Confundido: sentidos improváveis e incertos do constitucionalismo oitocentista: o caso português**. Curitiba: Juruá, 2009.

\_\_\_\_\_. **Pluralismo jurídico e direito democrático**. São Paulo: Anablume, 2013.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. Tradução Claudio Carina. Revisão técnica Luisa Valentini. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais: Primeiros resultados.** Disponível em: < [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/default\\_aglomerados\\_subnormais.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm) >. Acesso em: 17 de setembro de 2015.

JAKOBS, Günter; MELIÁ, Manuel Cancio. **Derecho Penal del enemigo.** Madrid (Espanha): Civitas Ediciones S.L., 2003.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de Despejo** – Diário de uma favelada. São Paulo: Editora Ática, 2001 (1960).

JORNAL "O VALE". Juíza admite: sentiu medo ao ordenar reintegração. Disponível em: < <http://www.ovale.com.br/nossa-regi-o/juiza-admite-sentiu-medo-ao-ordenar-reintegracao-1.212769> > Acesso em: 23 de abril de 2016.

KAFKA, Franz. **O processo.** Trad. Marcelo Backes. Porto Alegre: L&PM, 2011.

KNEEN, Brewster. **La tyrannie des droits.** traduit de l'anglais (Canada) par Daniel Poliquin. Montréal: Les Éditions Écosociété, 2014.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LASCOUMES, P. **L'Illegalisme outil d'analyse, à propos de Surveiller et punir.** Sociétés et Représentations, n. 3, 1996.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

\_\_\_\_\_. **The production of space.** Citado por PHILIPPOPOULOS-

LENCIONI, S.; VIDAL-KOPPMANN, S.; HIDALGO, R.; PEREIRA, P.C.X. (Orgs.) **Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago.** São Paulo: FAUUSP.

LIMA, Kant Roberto de; EILBAUM, Lúcia e PIRES, Lenin. (organizadores) **Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada.** Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil:** sesmarias e terras devolutas. 5ª ed. Goiânia: Ed. UFG, 2002.

LOPES, José Sérgio Leite. **Sobre processos de "ambientalização" dos conflitos e sobre dilemas da participação.** Horiz. antropol., Porto Alegre, v. 12, n. 25, p. 31-64, June 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-71832006000100003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-71832006000100003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 12 de janeiro de 2016.

MAGALHÃES, Alex. **O Direito das Favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias — Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. **Manual do Processo de Conhecimento**. 5ª edição revista, atualizada e ampliada.

MARINS, Paulo César Garcez. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In NOVAIS, Fernando A. (coordenador geral da coleção); SEVCENKO, Nicolau. (organizador do volume). **História da vida privada no Brasil**; 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MARRARA, Thiago. O caso rolezinho: Estímulo à revisão da teoria dos bens públicos e à construção de uma escala de dominialidade. In SEVERI, Fabiana Cristina, FRIZZARIM Nicole Sanchez. **Dossiê Rolezinhos: Shopping Centers e violação de Direitos**. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto FDRP/USP, 2015.

MASSEY, Doreen. **Pelo espaço: uma nova política da espacialidade**. Tradução Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. 5ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Território, cultura e propriedade privada: Direitos territoriais quilombolas no Brasil**. Dissertação de Mestrado: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. *Apud*. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento nº 70062538723**. Relatora: Desembargadora Liége Puricelli Pires. Julgado em 28 de maio de 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. **Considerações Técnicas nº 03/2013**.

MORAES, Pedro Rodolfo Bodê de. **Juventude, Medo e Violência**. Ciclo de Conferências Direito e Psicanálise – Novos e invisíveis laços sociais. Publicado em: [http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos\\_eventos/governanca\\_2006/gover\\_2006\\_01\\_juventude\\_medo\\_pedro\\_bode.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_01_juventude_medo_pedro_bode.pdf).

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político**. Lisboa: Gradiva, 1996.

MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

\_\_\_\_\_. **Configurações espaciais na metrópole brasileira**. e-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais , ano 4, junho 2013.

\_\_\_\_\_ *et al.* Geografia Crítica: legado histórico ou abordagem recorrente? **Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales** , Universidad de Barcelona, Vol. XIII, nº 786, 5 de junio de 2008. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-786.htm>>. [ISSN 1138-9796]. Acesso em: 01 de março de 2016.

NACIONES UNIDAS, Asamblea General. **Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik**. A/HRC/25/54 (30 de diciembre de 2013).

NADER, Laura. **Harmonia Coerciva: A Economia Política dos Modelos Jurídicos**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. N. 26: 18-29, 1994.

NUNES, António José Avelãs. **Neoliberalismo e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

OST, François. **Quelle jurisprudence pour quelle société?** Archives de philosophie du droit. Tome 30. la jurisprudence – publié avec le concours du C.N.R.S. Paris, France: Sirey, 1985.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Pará. **Agravo de Instrumento nº 0095731-37.2015.8.14.0000**. Relator: Desembargador José Maria Teixeira do Rosário. Julgado em 2015.

\_\_\_\_\_. **Agravo de Instrumento nº 20150355405005**. Relatora: Desembargadora Gleide Pereira de Moura. Julgado em 14 de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Pedido de Suspensão de Medida Liminar nº 0007754-07.2015.814.0000**. Relator: Desembargador Constantino Augusto Ferreira. Julgado em 2015.

PATIÑO, Análida Rincón. Racionalidades normativas y apropiación del território urbano: entre el território de la ley y la territorialidad de legalidades.p.674. In **Economia, Sociedad y Territorio**, vol.V, núm. 20, 2006, 673-702.

PAVARINI, Massimo. **Punir os inimigos: criminalidade, exclusão e insegurança**. Tradução de Juarez Cirino dos Santos e Aliana Cirino Simon. Curitiba: LedZe Editora, 2012.

PHILIPPOPOULOS-MIHALOPOULOS, Andreas. Law's Spatial Turn: Geography, Justice and a Certain Fear of Space. In **Law, Culture and the Humanities**. November, 2009.

PINHEIRO, Paulo Sérgio e HALL, Michael M. A classe operária no Brasil, 1889-190 – Documentos. São Paulo: Brasiliense, vol. II, 1981. In AZEVEDO, Elciene et al. **Trabalhadores na cidade: cotidiano e cultura no Rio de Janeiro e em São Paulo, séculos XIX e XX**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2009.

PUC - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Direito. Sumário executivo – Relatório de pesquisa “**Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis**”. Série Pensando o direito. nº7/2009. – versão publicação. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009.

PRÉTECEILLE, Edmond. A construção social da segregação urbana: convergências e divergências. In **Espaços & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos — Neru, 1981.

RAU, Virgínia. **Sesmarias Medievais Portuguesas**. Lisboa: Ed. Presença, 1982.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento** nº 70064392392. Relator: Desembargador Dilso Domingos Pereira. Julgado em 17 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. **Agravo de Instrumento nº 70064492432**. Relatora: Desembargadora Mylene Maria Michel. Julgado em 12 de novembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Agravo de Instrumento nº 70066279191**. Relator: João Moreno Pomar. Julgado em 17 de dezembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Agravo de Instrumento nº 70067772954**. Relator: Desembargador Gelson Rolim Stocker. Julgado em 14 de dezembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Agravo de Instrumento nº 70067813790**. Relator: Desembargador João Moreno Pomar. Julgado em 15 de dezembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Agravo Interno nº 70062200100**. Relator: Desembargador Nelson José Gonzaga. Julgado em 20 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Apelação Cível nº 70059976944**. Relator: Desembargador Pedro Celso Dal Prá. Julgado em 20 de novembro de 2014.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

RODRIGUES, Raoni. **O Novo Código de Processo Civil e as ações possessórias** — novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos? In *Revista de Direito da Cidade*. vol n° 7, n° 4. Número Especial.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?**: para uma crítica do direito (brasileiro). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1999.

\_\_\_\_\_. **Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil**. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 6 de fevereiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROPPO, Enzo. **O contrato**. Coimbra: Edições Almedina S.A., 2009.

SANCHÉZ, Fernanda. **Políticas urbanas em renovação**: Uma leitura crítica dos modelos emergentes. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* n.1/ maio de 1999.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Uma cartografia simbólica das representações sociais**: prolegômenos a uma concepção pós-moderna do direito. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Nº 24, março de 1998.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5 ed. 3 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. O retorno do território. In **OSAL**: Observatório Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun. 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005.p. 255. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf>>. Acesso em: 17 de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Território e Sociedade** — entrevista com Milton Santos. 2ª ed. 4ª reimpressão. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 20150000707461**. Relator: Magalhães Coelho. Declaração de voto: Luiz Sergio Fernandes de Souza. Julgado em 21 de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 125.738.0/00**.

\_\_\_\_\_. **Agravo de Instrumento nº 7.020.087-8**

\_\_\_\_\_. **Apelação com Revisão nº 0011896-88.2010.8.26.0099**. Relator: Ferraz de Arruda. Julgado em 07 de maio de 2014.

\_\_\_\_\_. **APELAÇÃO nº 0001033-06.2004.8.26.0642**. Relator: Fernandes Lobo. Julgado em 15 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Agravo de Instrumento nº 2141037-59.2015.8.26.0000**. Relator: Torres de Carvalho. Julgado em 10 de dezembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Agravo de Instrumento nº 2145482-23.2015.8.26.0000**. Relator: Magalhães Coelho. Julgado em 21 de setembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Agravo de Instrumento nº 2154437-43.2015.8.26.0000**. Relator: João Francisco Moreira Viegas. Julgado em 10 de dezembro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Agravo de Instrumento nº 2161404-41.2014.8.26.0000**. Relatora: Desembargadora Cristina Cotofre. Julgado em 9 de março de 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. rev, atual e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

\_\_\_\_\_. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição**: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE). Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, nº 20, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-20-dezembro-2009-ingo-sarlet.pdf>>. Acesso em 23 de outubro de 2015.

SARLO, Beatriz. **A cidade vista**: mercadorias e cultura urbana. 1. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SCHERER-WARREN, Ilse. Lutas sociais: participação e conflito na produção do espaço. In *Ambiens Sociedade Cooperativa* (org.) **Estado e lutas sociais: intervenções e disputas no território**. Curitiba, Kairós, 2010.

SERPA, Angelo. Segregação, território e espaço público na cidade contemporânea. In **A cidade contemporânea**: segregação socioespacial. Pedro de Almeida Vasconcelos, Roberto Lobato Corrêa e Silvana Maria Pintaudi (orgs.). São Paulo: Contexto, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 26ª ed. rev e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Lúcia Osório. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da lei de 1850. 2ª ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2008.

SILVA, Luís Antônio Machado; LEITE, Márcia Pereira. **Violência, Crime e Polícia**: o que os favelados dizem quando falam desses temas? In Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 3, p. 545-591, set./dez. 2007.

SILVA, Madianita Nunes da. **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização o em Curitiba**. Tese de Doutorado: Curso de Pós-Graduação em Geografia, Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, 2012.

SIMMEL, Georg. O conflito como sociação. (Tradução de Mauro Guilherme Pinheiro Koury). RBSE – **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 10, n. 30, pp. 568-573. ISSN 1676- 8965. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/rbse/Index.html>> Acesso em: 15 de janeiro de 2016

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. **O renascer dos povos indígenas para o Direito**. 1ªed., (ano 1998), 5ª reimp. Curitiba: Juruá, 2008.

STAUT JUNIOR, Sérgio Saldem. **A Posse no direito brasileiro da segunda metade do século XIX ao Código Civil de 1916**. Tese de Doutorado: Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2009.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal**. Belo Horizonte: Argumentum Editora Ltda., 2010.

\_\_\_\_\_. Nas dobras do legal e do ilegal: ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. In **DILEMAS**: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social. Vol. 2 - no 5-6 - JUL/AGO/SET-OUT/NOV/DEZ 2010 - pp. 97-126.

TEPEDINO, Gustavo; SCHEREIBER, Anderson. O Papel do Poder Judiciário na Efetivação da Função Social da Propriedade. In STROZAKE, Juvelino José. (org.). **Questões agrárias**. Julgados, comentários e pareceres. São Paulo: Editora Método, 2002.

TERRA NOVA REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS. Disponível em: <<http://grupoterranova.com.br/terranova/>> Acesso em: 12 de abril de 2016.

TORRES, Ana Clara Ribeiro. **Dimensiones culturales de la ilegalidad**. In Espacios urbanos no con-sentidos: legalidade In Espacios urbanos no con-sentidos: legalidade e ilegalidade em la producción de ciudad. Colombia y Brasil. Medellín, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, 2005.



TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **A Propriedade e a Posse** — Um Confronto em torno da Função Social. 2ª edição. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. **Observatório Permanente de Conflitos Urbanos**. Disponível em: <<http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br>>

VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria. In ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 8 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_. **Visão do Movimento Social, da Universidade e do Governo Federal sobre a Prevenção e Mediação dos Conflitos Urbanos**. In. Palestra proferida no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. Ministério das Cidades, 2007.

VILLACA, Flávio. **São Paulo: segregação urbana e desigualdade**. Estud. av., São Paulo, v. 25, n. 71, Apr. 2011.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos. (organizadores) **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2015.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [a onda punitiva]**. Tradução de Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_\_. Ressituando a gentrificação: a classe popular, a ciência e o estado na pesquisa urbana recente. **Cad. CRH**, Salvador, v. 23, n. 58, p. 51-58, Apr. 2010. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792010000100004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000100004&lng=en&nrm=iso)>.

WARAT, Luis Alberto. **O direito e sua linguagem**. 2ª versão. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1995.

ZAFFARONI, E. Raúl. **O inimigo no Direito Penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

## ANEXO

**Tabela 8** - Distribuição de aglomerados subnormais por regiões e unidades da federação

GRANDES REGIÕES	UF	NÚMERO DE AGLOMERADOS SUBNORMAIS
NORTE	Rondônia	25
	Acre	16
	Amazonas	121
	Roraima	3
	<b>Pará</b>	<b>248</b>
	Amapá	48
	Tocantins	6
NORDESTE	Maranhão	87
	Piauí	113
	Ceará	226
	Rio Grande do Norte	46
	Paraíba	90
	<b>Pernambuco</b>	<b>347</b>
	Alagoas	114
	Sergipe	46
	Bahia	280
CENTRO-OESTE	Mato Grosso do Sul	8
	Mato Grosso	14
	Goiás	12
	<b>Distrito Federal</b>	<b>36</b>
SUDESTE	Minas Gerais	372
	Rio de Janeiro	1332
	Espírito Santo	163
	<b>São Paulo</b>	<b>2087</b>
SUL	Paraná	192
	Santa Catarina	74
	<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>223</b>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010. Elaboração da autora, 2016.

## APÊNDICE A

**Tabela 9 - Número de decisões identificadas por verbete em cada Tribunal**

<b>TABELA 9A – TJ/DF (2014-2015)</b>	
<b>VERBETE</b>	<b>Nº DE DECISÕES (ementas)</b>
Reintegração de posse	1847
Imissão na posse	465
Desapropriação	107
Posse e esbulho	447
Posse clandestina	30
Aglomerados	0
Ocupação e moradia	144
Conflito fundiário	5
Mocambo	0
Palafita	0
Direito à Moradia	171
Ocupação urbana	77
Invasão propriedade	33
Assentamento irregular	3
Ocupação coletiva	18
Invasão coletiva	0
Favela	0
<b>TOTAL</b>	<b>3.347</b>

Fonte: TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2016.

<b>TABELA 9B – TJ/PA (2014-2015)</b>	
<b>VERBETE</b>	<b>Nº DE DECISÕES (ementas)</b>
Reintegração de posse	1350
Imissão na posse	491
Desapropriação	231
Posse e esbulho	618
Posse clandestina	130
Aglomerados	54
Ocupação e moradia	51
Conflito fundiário	14
Mocambo	3
Palafita	1
Direito à Moradia	26
Ocupação urbana	88
Invasão propriedade	168
Assentamento irregular	54
Ocupação coletiva	41
Invasão coletiva	59
Favela	5
<b>TOTAL</b>	<b>3384</b>

Fonte: TJPA - Tribunal de Justiça do Estado do Pará, 2016.

<b>TABELA 9C – TJ/RS (2014-2015)</b>	
<b>VERBETE</b>	<b>Nº DE DECISÕES (ementas)</b>
Reintegração de posse	5830
Imissão na posse	1550
Desapropriação	1080
Posse e esbulho	2150
Posse clandestina	47
Aglomerados	13
Ocupação e moradia	27
Conflito fundiário	3
Mocambo	0
Palafita	0
Direito à Moradia	527
Ocupação urbana	38
Invasão propriedade	123
Assentamento irregular	9
Ocupação coletiva	12
Invasão coletiva	54
Favela	1
<b>TOTAL</b>	<b>11.464</b>

Fonte: TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2016.

<b>TABELA 9D – TJ/SP (2014-2015)</b>	
<b>VERBETE</b>	<b>Nº DE DECISÕES (ementas)</b>
Reintegração de posse	17091
Imissão na posse	4243
Desapropriação	5113
Posse e esbulho	3054
Posse clandestina	194
Aglomerados	13
Ocupação e moradia	257
Conflito fundiário	8
Mocambo	0
Palafita	1
Direito à Moradia	250
Ocupação urbana	251
Invasão propriedade	160
Assentamento irregular	14
Ocupação coletiva	46
Invasão coletiva	30
Favela	35
<b>TOTAL</b>	<b>30760</b>

Fonte: TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016.

<b>TABELA 9E – TJ/PE (2014-2015)</b>	
<b>VERBETE</b>	<b>Nº DE DECISÕES (ementas)</b>
Reintegração de posse	475
Imissão na posse	0
Desapropriação	0
Posse e esbulho	275
Posse clandestina	17
Aglomerados	2
Ocupação e moradia	11
Conflito fundiário	2
Mocambo	0
Palafita	0
Direito à Moradia	12
Ocupação urbana	37
Invasão propriedade	2
Assentamento irregular	22
Ocupação coletiva	30
Invasão coletiva	3
Favela	1
<b>TOTAL</b>	<b>889</b>

Fonte: TJPE – Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, 2016.

TABELA 9F – STJ (2002-2015)

<b>VERBETE</b>	<b>Nº DE DECISÕES (ementas)</b>
Reintegração de posse	23911
Imissão na posse	11264
Desapropriação	33039
Posse e esbulho	5332
Posse clandestina	539
Aglomerados	42
Ocupação e moradia	627
Conflito fundiário	139
Mocambo	16
Palafita	1
Direito à Moradia	963
Ocupação urbana	663
Invasão propriedade	1531
Assentamento irregular	231
Ocupação coletiva	367
Invasão coletiva	241
Favela	533
Intervenção Federal	59103
<b>TOTAL</b>	<b>133210</b>

Fonte: STJ – Superior Tribunal de Justiça, 2016.



TABELA 9G – STF (2002-2015)

<b>VERBETE</b>	<b>Nº DE DECISÕES (ementas)</b>
Reintegração de posse	639
Imissão na posse	451
Desapropriação	2873
Posse e esbulho	233
Posse clandestina	29
Aglomerados	22
Ocupação e moradia	73
Conflito fundiário	81
Mocambo	4
Palafita	0
Direito à Moradia	655
Ocupação urbana	73
Invasão propriedade	298
Assentamento irregular	42
Ocupação coletiva	56
Invasão coletiva	41
Favela	93
Intervenção Federal	358
<b>TOTAL</b>	<b>6021</b>

Fonte: STF – Supremo Tribunal Federal, 2016.



## APÊNDICE B

**Quadro 1 - Instrumento de Coleta: Caracterização do processo**

CARACTERÍSTICAS GERAIS DO PROCESSO E DO CONFLITO	
<b>1. TRIBUNAL DE ORIGEM</b>	1.1. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL 1.2. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS 1.3. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO 1.4. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ 1.5. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO 1.6. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA 1.7. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
<b>2. NÚMERO DO RECURSO</b>	
<b>3. MODALIDADE DO RECURSO</b>	3.1. AGRAVO DE INSTRUMENTO 3.2. AGRAVO 3.3. MEDIDA CAUTELAR 3.4. APELAÇÃO 3.5. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO 3.6. EMBARGOS INFRINGENTES 3.7. MANDADO DE SEGURANÇA 3.8. RECURSO ESPECIAL 3.9. RECURSO EXTRAORDINÁRIO 3.10. OUTROS
<b>4. NATUREZA DA AÇÃO DE ORIGEM</b>	4.11. REINTEGRAÇÃO DE POSSE 4.12. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER E NÃO FAZER 4.13. AÇÃO CIVIL PÚBLICA 4.14. USUCAPIÃO 4.15. AÇÃO DEMOLITÓRIA 4.16. REIVINDICATÓRIA 4.17. OUTROS
<b>5. QUALIFICAÇÃO DAS PARTES</b>	
5.1. RECORRENTE 5.1.1. Pessoa Jurídica/Pessoa Física/Ente não personalizado 5.1.2. Público/Privado 5.1.3. Entidade/Organização 5.1.3.1. <i>Pessoa Física</i> 5.1.3.2. <i>Empresas</i> 5.1.3.3. <i>Município</i> 5.1.3.4. <i>Associações/Cooperativas/ Movimentos Sociais</i> 5.1.3.5. <i>Ministério Público Estadual</i> 5.1.3.6. <i>Defensoria Pública Estadual</i> 5.1.3.7. <i>Outros</i>	5.2. NA AÇÃO ORIGINAL 5.2.1. Autor 5.2.2. Réu
5.3. RECORRIDO 5.3.1. Pessoa Jurídica/Pessoa Física/Ente não personalizado 5.3.2. Público/Privado 5.3.3. Entidade/Organização 5.3.3.1. <i>Pessoa Física</i> 5.3.3.2. <i>Empresas</i> 5.3.3.3. <i>Município</i> 5.3.3.4. <i>Associações/Cooperativas/ Movimentos Sociais</i> 5.3.3.5. <i>Ministério Público Estadual</i> 5.3.3.6. <i>Defensoria Pública Estadual</i> 5.3.3.7. <i>Outros</i>	5.4. NA AÇÃO ORIGINAL 5.3.4. Autor 5.3.5. Réu
<b>6. INDIVIDUALIZAÇÃO DOS SUJEITOS</b>	
6.1. Sim	6.2. Não
<b>7. CONCESSÃO DE LIMINAR</b>	
7.1. Sim	7.2. Não
<b>8. IMÓVEL EM LITÍGIO</b>	
8.1. DOMINIALIDADE 8.1.1. Pública 8.1.2. Privada	8.2. RESTRIÇÃO AMBIENTAL 8.2.1. Sim 8.2.2. Não
<b>9. MUNICÍPIO DE ORIGEM (aberta)</b>	
<b>10. ANO DO JULGAMENTO (aberta)</b>	
<b>11. ATOR COLETIVO (aberta)</b>	

## APÊNDICE C

**Quadro 2 - Instrumento de Coleta: Fundamentos e direitos mobilizados**

<b>FUNDAMENTOS E DIREITOS MOBILIZADOS</b>
<b>1. PEDIDO RECURSAL</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>1.1. Reconhecimento da usucapião</li> <li>1.2. Cumprimento da Reintegração de Posse</li> <li>1.3. Temáticas processuais</li> <li>1.4. Reforma/Suspensão da Reintegração de Posse</li> <li>1.5. Reforma/Suspensão da decisão que indeferiu liminar em reintegração de posse</li> <li>1.6. Pretensão demolitória</li> <li>1.7. Reforma/Suspensão da pretensão demolitória</li> <li>1.8. Outros</li> </ul>
<b>2. RECURSO CONHECIDO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>2.1. Sim</li> <li>2.2. Não</li> </ul>
<b>3. RECURSO PROVIDO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>3.1. Sim</li> <li>3.2. Não</li> </ul>
<b>4. FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>4.1. Ocupação em área pública que não gera efeitos possessórios</li> <li>4.2. Comprovação suficiente dos requisitos para reintegração de posse</li> <li>4.3. Demolição das moradias existentes no local</li> <li>4.4. Impedimentos processuais</li> <li>4.5. Ausência dos requisitos que autorizam a liminar ou antecipação de tutela</li> <li>4.6. Suspensão da reintegração de posse</li> <li>4.7. Esbulho/Posse de má-fé/Mera detenção</li> <li>4.8. Direito à moradia/Função Social da Propriedade/Boa-fé</li> <li>4.9. Cabimento de audiência de justificação ou perícia</li> <li>4.10. Negativa sobre a necessidade de individualização dos réus</li> <li>4.11. Outros</li> </ul>
<b>5. FONTES DO DIREITO MENCIONADAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>5.1. Legislação</li> <li>5.2. Constituição Federal</li> <li>5.3. Estatuto da Cidade</li> <li>5.4. Código Civil</li> <li>5.5. Código de Processo Civil</li> <li>5.6. Outras legislações/súmulas</li> <li>5.7. Doutrina (aberta)</li> <li>5.8. Jurisprudência</li> </ul>
<b>6. PRINCÍPIOS/DIREITOS FUNDAMENTAIS MOBILIZADOS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>6.1. Direito à moradia</li> <li>6.2. Função social da propriedade</li> <li>6.3. Legalidade</li> <li>6.4. Direito à propriedade</li> <li>6.5. Interesse Público</li> <li>6.6. Direito ao meio ambiente</li> <li>6.7. Dignidade da pessoa humana</li> <li>6.8. Outros</li> </ul>
<b>7. TIPOLOGIA HABITACIONAL (aberta)</b>
<b>8. TERRITORIALIZAÇÃO DO CONFLITO (aberta)</b>
<b>9. AGENTE/AÇÃO (aberta)</b>
<b>10. CARACTERIZAÇÃO DOS AGENTES/AÇÃO (aberta)</b>
<b>11. CHAVE ARGUMENTATIVA (aberta)</b>