

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Faculdade de Filosofia e Ciências

SIMONE DA CONCEIÇÃO SILVA

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E MOVIMENTOS POPULARES:
ESTUDO DE CASO SOBRE O MOVIMENTO DOS TRABALHADORES
SEM TETO**

MARÍLIA-SP

2020

SIMONE DA CONCEIÇÃO SILVA

**JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E MOVIMENTOS POPULARES:
ESTUDO DE CASO SOBRE O MOVIMENTO DOS TRABALHADORES
SEM TETO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, para a obtenção do título de doutor em Ciências Sociais.

Área de concentração: Determinações do Mundo do Trabalho

Orientador: Prof. Dr. Jair Pinheiro

MARÍLIA-SP

2020

S586j	Silva, Simone da Conceição Judicialização da política e movimentos populares : estudo de caso sobre o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto / Simone da Conceição Silva. -- Marília, 2020 184 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília Orientador: Jair Pinheiro 1. Ciências Sociais. I. Título.
-------	---

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

SIMONE DA CONCEIÇÃO SILVA

JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA E MOVIMENTOS POPULARES: ESTUDO DE CASO
SOBRE O MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, para a obtenção do título de doutor em Ciências Sociais.
Área de concentração: Determinações do Mundo do Trabalho

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Prof. Dr. Jair Pinheiro. Universidade Estadual Paulista-Unesp –Marília.

Membros titulares:

Profa. Dra. Débora Cristina Goulart. Universidade Federal de São Paulo- Unifesp –Guarulhos.

Prof. Dr. Eliel Ribeiro Machado. Universidade Estadual de Londrina.

Prof. Dr. Marcelo Augusto Totti. Universidade Estadual Paulista-Unesp - Marília

Prof. Dr. Marcos Tadeu Del Roio. Universidade Estadual Paulista-Unesp –Marília

Suplentes:

Profa. Dra. Ilse Gomes Silva. Universidade Federal do Maranhão.

Prof. Dr. Leandro de Oliveira Galastri. Universidade Estadual Paulista, Marília.

Marília, 28 de fevereiro de 2020.

Agradecimentos

Agradeço a todas as pessoas e instituições que, direta ou indiretamente, contribuíram para que eu pudesse realizar o trabalho.

Ao professor e amigo Jair Pinheiro pelo trabalho de orientação realizado com seriedade, generosidade, confiança e paciência. Pelo acolhimento e aprendizado que me possibilitou desde o início da graduação.

À professora Débora Cristina Goulart e ao professor Marcelo Augusto Totti por aceitarem participar do exame de qualificação, no qual realizaram apontamentos fundamentais para que eu pudesse observar o objeto por outros ângulos, e que aceitaram participar do exame de defesa. Aos professores Eliel Ribeiro Machado e Marcos Tadeu Del Roio pela participação no exame de defesa, pelas contribuições e apontamentos que me permitiram ampliar o olhar sobre o trabalho. Claro que, devido a meus próprios limites, nem todas as contribuições da banca foram devidamente incorporadas.

Aos estudantes que participaram do grupo de estudos sobre *O Capital*, liderado pelo professor Jair Pinheiro, por contribuírem nesse espaço tão importante de reflexão. Em especial, ao amigo Renato Hidaka pelas contribuições e compartilhamento de ampla bibliografia com o grupo.

Ao Esdras Seleguin pelo companheirismo, pela leitura do trabalho e disposição para conversar sobre a pesquisa.

À professora e amiga Lúcia Morales por todo o aprendizado que me possibilitou e pela disposição em conversar sobre a pesquisa.

À Ingrid Campos pela ajuda na correção.

Aos funcionários da pós-graduação da Unesp/Marília, em especial à Luciana pela ajuda no entendimento dos trâmites burocráticos.

A todos os funcionários e professores da Unesp/Marília com os quais tive a oportunidade de conviver e aprender.

Ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, trabalhadoras e trabalhadores que, com sua luta e resistência, me possibilitaram conhecer uma parte do processo de constituição da cidade.

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.”

“(...) K. não sabia do que estava sendo acusado, de modo que tinha que lembrar toda a sua vida até nos menores detalhes e acontecimentos para poder examiná-la em todos os seus aspectos.” Franz Kafka, O processo

RESUMO:

A pesquisa é um estudo de caso sobre um movimento popular de moradia, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto/SP, a partir do qual procuramos examinar como suas demandas foram encaminhadas e como foram respondidas pelo aparelho judiciário. O aparelho judiciário foi examinado a partir de duas instituições: o Ministério Público e o Poder Judiciário. Em diálogo com algumas das pesquisas desenvolvidas sobre o tema da judicialização, procuramos estabelecer outros parâmetros para o exame desse processo. Como tese geral, chegamos à conclusão de que, diferentemente de como este processo tem sido examinado, a judicialização é inerente às relações capitalistas e formas políticas organizadas no e pelo Estado, e comporta diferentes modalidades particulares, as quais, dependem tanto das características dos conflitos deslocados para o ramo judiciário como da relação que o setor da burocracia, ligada ao ramo judiciário, estabelece com esses conflitos.

Palavras-chave: *lutas políticas; movimento popular; judicialização.*

ABSTRACT

This research is a case study about a housing movement – *Movimento dos Trabalhadores Sem Teto* – by which was analyzed how this movement's demands were referred to judiciary and the ways this state apparatus responded these demands. In this research, the judiciary was analyzed from two institutions: Public prosecution and Judiciary branch. In interaction with some different studies about judicialization theme, we seek to set out others parameters to examine this process. We come to the conclusion that judicialization is inherent in capitalist relations and political forms organized by the State, comprising different particular modalities which depends so much on the characteristics of the conflicts forwarded to the judicial branch as the bureaucracy sector relations linked to the judicial branch establishes with these conflicts.

Keywords: *political struggles; popular movement; judicialization.*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental.

AC- Ação Popular.

ACP- Ação Civil Pública.

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CDHU – Companhia Urbana de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CEF – Caixa Econômica Federal

CF – Constituição Federal (CF de 5.10.1988)

CMP – Central dos Movimentos Populares

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FJP – Fundação João Pinheiro

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana

MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia

MP – Ministério Público

MP-SP – Ministério Público do Estado de São Paulo.

MSTC -Movimento dos Sem-Teto do Centro

MSTS – Movimento Sem-Teto de São Paulo

MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra

PDE – Plano Diretor Estratégico

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PMCMV-Entidades - Programa Minha Casa Minha Vida- Entidades

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialista

PT – Partido dos Trabalhadores

STF – Supremo Tribunal Federal

TJ – Tribunal de Justiça

TJ-SP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

UNMP – União Nacional por Moradia Popular

Sumário

INTRODUÇÃO.....	12
Delimitação teórica.....	19
CAPÍTULO 1. O MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO.....	38
1.1 Disputas pela produção do espaço urbano.....	38
1.2 A demanda por moradia	50
1.3 Algumas fases da integração do MTST à política.....	53
1.4 Posicionamento político-ideológico.....	72
1.5 Instrumentalização do direito.....	79
CAPÍTULO 2. O ACESSO AOS DIREITOS E SEUS LIMITES.....	87
2.1 O debate sobre o tema do acesso aos direitos e sobre a judicialização.....	89
2.2 Dinâmica da cidadania.....	108
2.3 O aparelho Judiciário e a função de ordem.....	112
CAPÍTULO 3. O RAMO JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO AOS CONFLITOS DA LUTA POR MORADIA	129
3.1 A função de ordem política frente à luta por moradia.....	131
3.2 Posicionamentos de setores da burocracia do ramo judiciário em relação às lutas populares.....	142
3.3 Intensificação do deslocamento da luta por moradia para o ramo judiciário.....	150
CONCLUSÃO.....	164
REFERÊNCIAS.....	171

INTRODUÇÃO

O interesse em pesquisar o tema da judicialização não está relacionado ao aspecto jurídico suscitado por este mesmo termo (judicialização), mas surge, na realidade, daquilo que é nosso o foco no estudo da questão habitacional, o discurso de culpabilização e criminalização da luta por moradia; discurso que é dirigido àqueles que estão em situação de moradia extremamente precária e que, em diferentes situações, aparece como um discurso internalizado pelos próprios trabalhadores que estão imersos nesses problemas, como expressão de vergonha e fracasso por sua situação material de existência. No mesmo sentido, o interesse surge diante do discurso da criminalização que é dirigido àqueles que se organizam para lutar por aquilo que entendem ser uma alternativa possível contra as formas dominantes de conformação política e ideológica.

A escolha pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto como objeto empírico de análise se insere no contexto dessas preocupações. O tema da judicialização surgiu durante pesquisa de mestrado, quando, ao analisar uma ocupação deste movimento social e a produção do discurso de criminalização dirigido a este e sua base social, apareceram em diferentes momentos o deslocamento desses conflitos para o campo judicial, tanto a partir de pedidos de interditos proibitórios como de outras ações judiciais.

Ainda nesse período, as ações políticas do MTST ganharam repercussão nos veículos de comunicação, por ocasião de um processo de reintegração de posse, em que a magistrada que havia proferido decisão favorável à reintegração apontava estar sofrendo ameaças do MTST em razão de sua decisão.¹ Um aspecto que, embora aparentemente isolado, chamava a atenção na medida em que apontava para o rompimento de uma relação aparentemente distante entre uma decisão de âmbito jurídico e a luta política desenvolvida por esse movimento. Além disso, do ponto de vista do discurso jurídico-midiático, a produção de um movimento que não aceitava as decisões jurídicas parecia incompatível com as ações do MTST e com o próprio discurso desse movimento que, ao longo dos últimos 21 anos de atuação, embora dando proeminência às ações de pressão direta, tal como manifestações e ocupações, e centrando suas ações de reivindicação no Executivo, nos três níveis (municipal, estadual e federal), reivindicava a demanda habitacional de sua base social em termos de “direitos”, ou seja, como um direito social,

¹ Uma das matérias publicadas no período pode ser conferida em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/54198-cu-quero-minha-liberdade-de-volta.shtml>> Acesso em: 27/03/2013.

a partir do qual justificava suas ações de ocupações urbanas em termos de luta pela aplicação do princípio da função social da propriedade, reconhecido na Constituição Federal de 1988. Ou seja, se por um lado os processos de reintegração de posse eram favoráveis aos proprietários jurídicos, por outro, o MTST não deixava de se apropriar do discurso da legalidade para disputar os seus interesses. Assim, ao realizar ocupações em terrenos vazios que em seu entendimento estariam ociosos de função social, o MTST trazia o sentido de que cumprir a lei seria o Estado (no âmbito executivo, legislativo e judiciário) limitar o processo de especulação imobiliária, processo este que impõe limites materiais à capacidade pessoal dos trabalhadores sem-teto de decidirem sobre suas condições de habitação.

Portanto, o discurso sobre um movimento popular que não aceitaria decisões apresentava-se de modo contraditório com a ação desse movimento de reclamar do Estado justamente um tipo de limitação a partir de instrumentos jurídicos. O efeito mais imediato desse tipo de discurso era o de provocar um deslocamento das decisões políticas tomadas em relação às reclamações do movimento para um debate ideológico acerca dos limites da liberdade de ação reivindicativa desse e de outros movimentos populares, ou seja, esse é um tipo de discurso que provoca um deslocamento daquilo que é reclamado para os limites sobre como e de que maneira esses direitos podem ser reclamados - ou ainda, se coloca a questão (ideológica) sobre qual seria o limite da liberdade de reivindicação de direitos sociais. Esse tipo de discurso ideológico promove um deslocamento das contradições apresentadas por esse movimento popular no processo de luta social pela cidade para o campo da “desordem” social.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que esse movimento popular, ao pressionar o Estado, procurava explicitar as relações de classe que o Estado organiza/desorganiza, ele se colocava diante de uma contradição factual. Ou seja, no próprio curso de suas ações políticas no urbano em que dá proeminência às ações de pressão direta, este movimento negocia suas demandas com o Estado e, assim, coloca-se diante de uma contradição objetiva, pois ao mesmo tempo em que dirige um discurso crítico ao Estado, para negociar suas demandas, ele se vê diante da contradição de se apropriar do próprio discurso da legalidade que critica.

Um dos aspectos que a pesquisa procura chamar a atenção é para o fato de que essa não é uma contradição do MTST, como de outros movimentos populares, mas uma contradição inerente à forma como o Estado organiza as relações sociais em sua estrutura própria. Certamente cada movimento popular, com suas formas próprias de organização,

concepções político-ideológicas, pode se relacionar de maneira diferenciada com essa estrutura.

Isto posto, embora nas lutas sociais que vêm sendo desenvolvidas no Brasil pelos movimentos populares de moradia, a reclamação pela aplicação do princípio da função social da propriedade não seja algo novo, tampouco o recurso às ocupações urbanas seja exclusividade do MTST, a finalidade da pesquisa foi examinar como a reclamação por essa aplicação foi respondida pelo ramo judiciário.

Do ponto de vista das possibilidades jurídicas abertas pela Constituição de 1988 (art. 5º, inciso XXII; art. 170, inciso III, art. 182, §2), assim como pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.254/2001) que regulamenta a política urbana (art. 183 e art. 183 da CF/88), nos pareceu importante entender qual relação os setores da burocracia, ligados ao ramo de um aparelho de Estado que tem como função precípua a aplicação do direito, estabelecem com os conflitos em torno da reclamação do MTST pela aplicação do princípio da função social. Ou seja, em que medida esses setores, com suas particularidades próprias, estão relacionados à ampliação e/ou restrição das possibilidades abertas pela Constituição de 1988 quando reclamados por movimentos populares, como é o caso do MTST.

Para tanto, procuramos estabelecer um diálogo com algumas das primeiras pesquisas que pontuaram o tema da judicialização no Brasil. Ao examinarem a relação entre o campo da política e o campo jurídico, as pesquisas que cunharam essa expressão colocavam como perspectiva a necessidade de estudos voltados para a relação do ramo judiciário com o campo da política e as possibilidades – ou não, de ampliação de direitos, em sentido amplo, no interior da esfera judicial.

Entre essas pesquisas, apresentadas no segundo capítulo, destacamos as abordagens conferidas por Werneck Vianna *et al* (1999), Cátia Aida Silva (2001), Rogério Bastos Arantes (2002) e Maria Tereza Sadek (2004; 2010; 2011).

Duas referências internacionais utilizadas pelas pesquisas sobre o tema são os trabalhos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) e de Antoine Garapon (1999).

A seleção dessas pesquisas, obviamente, não cobre tudo aquilo que foi produzido sobre o tema, mas como elas foram as primeiras e com maior divulgação, consideramos que a seleção tenha sido suficiente para estabelecer um diálogo com as tendências predominantes sobre o tratamento do tema. Ao apontar para a existência de uma ampliação do acesso ao sistema de justiça, essas pesquisas procuram discutir em que medida o campo jurídico pode ser considerado um espaço de reivindicação e de acesso aos direitos.

Ainda que não exista consenso na literatura, o tratamento conferido ao tema oscila entre a possibilidade de a judicialização significar uma “supressão” ou “constrangimento” ao próprio campo da política, principalmente por meio do que se convencionou denominar como “ativismo judicial”, e a possibilidade de que a expansão das instituições do aparelho judiciário possa vir a se tornar uma alternativa ao campo da política. Note-se que entre as duas alternativas analíticas, o que se teria ao examinar esse processo é uma concepção segundo a qual o campo da política poderia ser substituído, de modo positivo ou negativo, pelo campo das disputas estritamente judiciais.

Se tomado do ponto de vista de um objeto empírico como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, assim como outros movimentos populares cujas ações políticas muitas vezes são desenvolvidas por uma combinação entre ações institucionais e ações não institucionais, estas últimas por meio das pressões diretas, o resultado analítico a que se poderia chegar, a partir de uma concepção sobre a possibilidade de “supressão” e/ou “substituição” do campo da política, é que as ações desses movimentos poderiam estar contrariando um certo sentido de ordem política que só poderia ser expresso no interior dos espaços institucionais reservados para tal ação. Por outro lado, fica obscurecida a relação do Estado e suas instituições com os conflitos e luta de classes, estes enquanto constituição do próprio campo da política.

Nesse sentido, a principal preocupação desta pesquisa é a análise da particularidade da judicialização que foi produzida em relação ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST/SP no período conjuntural de 2003 a 2017. O objetivo foi examinar como as demandas e ações desse movimento popular foram traduzidas por duas instituições do ramo judiciário: o Poder Judiciário, propriamente, e o Ministério Público. No caso do Ministério Público, porque há uma atribuição constitucional para que a instituição intervenha em situações de conflitos coletivos. Em relação ao Judiciário, porque durante os processos de ocupações existe um encaminhamento nos pedidos de reintegração de posse para o campo litigioso no qual se coloca em debate a demanda deste movimento e a demanda do reclamante da propriedade. A pesquisa desenvolvida é de caráter sociológico, não visa, portanto, analisar o aparelho judiciário a partir dos pressupostos da própria doutrina jurídica.

Para examinar esse processo, tomamos como principal referencial teórico a sistematização desenvolvida por Nicos Poulantzas (1977) concentrada principalmente na obra *Poder Político e Classes Sociais* e cotejada pelas interpretações que alguns autores brasileiros vêm desenvolvendo. Na obra em referência, Poulantzas (1977) realiza uma

sistematização sobre a especificidade do Estado no interior do modo de produção capitalista que permite examinar, no campo da análise empírica, os conflitos e contradições que o processo de judicialização envolve e, ao mesmo tempo, detectar nesse processo, não uma exclusão e/ou supressão do campo da política, mas, diferentemente, um dos aspectos relacionados a como os conflitos de classe, ao serem deslocados para o ramo judiciário, passam a ser traduzidos segundo as características próprias desse ramo.

A partir desse referencial, e dialogando com as principais pesquisas que foram desenvolvidas sobre o tema, chegamos à conclusão geral de que a judicialização é um processo inerente ao funcionamento do Estado capitalista, mas que há formas particulares de judicialização, ou ainda, formas particulares pelas quais o ramo judiciário traduz, a esse nível específico, os conflitos de classe que são deslocados para essa esfera após serem subsumidos a categorias jurídicas.

No caso particular da pesquisa empírica, que certamente não esgota as possibilidades de tratamento do tema, a judicialização desenvolveu-se, principalmente, a partir de um discurso em que se deu proeminência à função política de ordem do Estado nos conflitos políticos. Aspecto que, como procuramos apontar a seguir, a partir da delimitação teórica que realizamos, é um dos traços característicos das modalidades de intervenção do Estado em seu papel global de ordem e coesão no interior de formações sociais cindidas por classes sociais; mas que apresenta suas devidas particularidades, como procuramos apontar no terceiro capítulo, a depender de como os setores da burocracia que são, por si e em si, parte desses conflitos de classe, traduzem-nos em seus próprios termos funcionais.

Do ponto de vista de particularidade da judicialização produzida sobre as ações do MTST, entendemos que se trata de uma forma de traduzir os conflitos políticos que resultam das disputas pelo espaço urbano por meio das categorias jurídicas a que foram subsumidos. No período analisado, isso significou que, ao nível do ramo judiciário, esses conflitos foram “institucionalizados” a partir de um discurso ideológico predominante, mas ainda assim houve variações, como procuramos apresentar no terceiro capítulo.

Uma observação importante é que quando nos referimos a discurso ideológico, referimo-nos a discursos que são produzidos a partir da materialidade das ideologias nas quais se assentam. Conforme observa Therborn (1987), “la función de la ideología en la vida humana consiste básicamente en la constitución y modelación de la forma en que los seres humanos viven sus vidas como actores conscientes y reflexivos en un mundo estructurado y significativo. La ideología funciona como un discurso que se dirige o –

como dice Althusser – interpela a los seres humanos en cuanto sujetos” (THERBORN, 1987, p. 13).

Isso significa que a ideologia, enquanto relação social, é uma prática produzida materialmente, conforme observa Pinheiro

[...] as práticas rituais materiais operam como suporte das ideias, que são objetos e instrumentos do pensamento sem estarmos imersos ou em presença de tais práticas rituais justamente porque elas são pressupostos das ideias com as quais o pensamento opera. (PINHEIRO, 2019, p.53)

Seguindo a observação de Therborn (1987), a ideologia não significa “cuerpos de pensamiento o estructuras de discurso *per se*, sino como manifestaciones del particular ser-en-el-mundo de unos actores conscientes (...)” (THERBORN, 1987, p. 2).

De acordo com Pinheiro (2000, p. 68), a ideologia pode ser analisada como um dos efeitos do discurso cujo objetivo é gerar um *tipo* de conhecimento, o falseamento ou ocultação sobre o objeto a que se dirige é efeito do discurso que opera ideologicamente, pois seu procedimento desconsidera elementos que permanecem ocultos, ou, evidencia alguns elementos secundarizando outros. Assim, todo discurso gera desconhecimento e um tipo de conhecimento sobre o que enuncia. O autor ressalta que o diferencial do discurso científico é que este é o único discurso que tem a possibilidade intrínseca de gerar conhecimento sobre o desconhecimento que produz, pois para que seja intitulado como tal, tem como princípio estar aberto à verificação e a novas elaborações.

DELIMITAÇÃO TEÓRICA:

O tema “judicialização” diz respeito a questões que precisam ser separadas no plano analítico. A primeira, diz respeito ao papel que o direito e o Estado cumprem no interior de uma formação social cindida pela existência de classes sociais antagônicas. Nesse plano, é preciso analisar o papel que as diferentes instituições do aparelho de Estado desempenham frente aos conflitos políticos de classe. A segunda, diz respeito à dinâmica da cidadania em que as classes sociais tendem a se organizar e a lutar por seus interesses. E, nesse sentido, é preciso analisar como o quadro institucional que se desenvolve no interior dessa dinâmica tende a se posicionar diante dos conflitos que dela emergem.

Para examinar esse processo, serão retomados alguns conceitos teóricos desenvolvidos por Nicos Poulantzas em *Poder Político e Classes Sociais*, e por outros autores que vêm desenvolvendo análises amparadas nessa sistematização.

O conceito de Modo de produção

Um dos conceitos centrais em que se assenta o desenvolvimento da análise de Poulantzas é o de modo de produção, conceito elaborado, de maneira aproximativa, a partir das formulações de Karl Marx, quando afirma que:

(...) na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção estas que correspondem a uma etapa determinada de desenvolvimento das suas forças produtivas materiais. A totalidade destas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política, e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual. (MARX, 1974, p.135-136, Prefácio de 1859)

Como é possível observar por essa formulação, a produção social da vida, material e espiritual, enquanto um todo social, corresponde a formas econômicas, políticas, jurídicas e formas de consciências. É a partir dessa concepção de um todo social, enquanto formas sociais a partir das quais os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade individual, que é possível entender o conceito de modo

de produção apresentado por Poulantzas. Para o autor, o conceito de modo de produção refere-se a:

(...) uma combinação específica de diversas estruturas e práticas que, na sua combinação, aparecem como outras tantas instâncias ou níveis, em suma, como outras tantas estruturas regionais desse modo. (...) compreende diversos níveis ou instâncias, o econômico, o político, o ideológico e o teórico (...) O tipo de unidade que caracteriza um modo de produção é o de um *todo complexo com dominância*, em última instância, do econômico (...) Não se trata, por exemplo, de uma totalidade circular e expressiva (...). Trata-se, sim, de um tipo de relação, no interior do qual a estrutura com determinação do todo comanda a própria constituição – a natureza – das estruturas regionais, atribuindo-lhes o lugar respectivo e distribuindo-lhes funções: por conseguinte, as relações que constituem cada nível nunca são simples, mas *sobredeterminadas* pelas relações dos outros níveis. (POULANTZAS, 1977, p. 13-14)

Nessa definição, o todo social – concebido de maneira geral como modo de produção, e pensado de maneira concreta para as formações sociais históricas determinadas, nas quais há um modo de produção dominante – não se restringe às relações econômicas em sentido estrito, mas a uma relação de articulação entre as instâncias desse todo social.² É a partir do exame dessa articulação que o autor sistematiza sua definição sobre o Estado no interior do modo de produção capitalista, desenvolvendo outros conceitos daí derivados.

Sobre a definição das expressões estrutura/nível/instância (que varia ao longo da exposição de Poulantzas), Décio Saes (1998) observa que elas são “conjuntos de valores que regulam e enquadram de modo durável as práticas sociais de um certo tipo (econômicas, políticas)” (SAES, 1998). Jair Pinheiro (2017, p. 289) procura complementar a definição das estruturas a partir do conceito de *habitus* elaborado pelo sociólogo francês Pierre Bourdieu. Segundo Pinheiro, este conceito pode ser entendido como: “(...) disposições adquiridas por efeito de esquemas perceptivos inscritos nas condições materiais de existência das classes sociais.”³

² Pinheiro (2017) observa que o conceito se aplica a qualquer estágio de desenvolvimento, exceto nas fases de transição entre diferentes modos de produção.

³ Pinheiro (2017, p. 290) faz duas ressalvas quanto à incorporação do conceito de *habitus* em Bourdieu: a primeira diz respeito a como Bourdieu define as condições materiais de existência, enquanto combinação entre capital cultural e capital econômico, este último no sentido de renda e/ou patrimônio. A segunda diz respeito à imensa variedade resultantes daquela combinação. Nesse sentido, Pinheiro observa que a classe social, em Bourdieu, acabaria “definida pelo lugar ocupado num sistema de estratificação social, o que serve como ponto de fuga para não discutir as determinações sociais da propriedade dos meios de produção, critério central para definir as classes sociais.”

Essa definição se assenta no conceito althusseriano de prática em geral, que se refere a:

(...) todo processo de *transformação* de uma matéria-prima determinada em um *produto* determinado, transformação efetuada por um trabalho humano determinado, utilizando meios (de “produção”) determinados. Em toda prática assim concebida, o momento (ou o elemento) *determinante* do processo não é nem a matéria-prima, nem o produto, mas a prática no sentido estrito: o momento do próprio *trabalho de transformação*, que emprega, numa estrutura específica, homens, meios e um método técnico de utilização dos meios. Essa definição geral da prática inclui em si a possibilidade da particularidade: existem práticas diferentes, realmente distintas, embora pertencentes organicamente a uma mesma totalidade complexa. (ALTHUSSER, 2015, p. 136, grifos do autor)

De acordo com Pinheiro (2017, p. 293), o conceito de prática designa “procedimentos regulares segundo a adequação entre homens, meios e método técnicos de utilização dos meios”, o que permite examinar a relação entre estruturas e práticas de classe na reprodução/transformação do todo social, na medida em que “São essas estruturas os limites da prática (...) em suas modalidades particulares” (PINHEIRO, 2017, p. 292).

Aspecto que também pode ser pensado a partir de um exemplo fornecido por Liria (2015)⁴:

Podríamos decir que, en nuestra vida, se dan cita dos tipos de “cosas”: *hechos y estructuras*. Una cosa, por ejemplo, es enfrentarse sindicalmente a la patronal y otra muy distinta, proponerse intervenir en la estructura que hace que haya, por una parte, asalariados y, por otra, accionistas. Incluso si los asalariados poseyeran acciones de su empresa o tuvieran sus fondos de pensiones invertidos en bolsa – incluso, por tanto, si el asalariado y el accionista llegaran a ser en general la misma persona –, no por eso la estructura habría cambiado. El juego al que se está jugando seguiría siendo el mismo. (...) Em suma, una cosa es enfrentarse a los capitalistas y otra, enfrentarse al capitalismo mismo. Y así podríamos continuar: una cosa es luchar contra el poder del dinero y otra, luchar contra el poder que hace dinero al dinero (...) hace falta entender que en este mundo no solo hay hechos violentos o injustos, sino que también hay estructuras violentas e injustas. (LIRIA, 2015, p.49-50)

No exame do todo social, não se trata de pensá-lo a partir de uma sucessão de fatos. Por exemplo, no caso do modo de produção capitalista, não se trata de uma simples sucessão de fatos que fizeram (e fazem) o capital existir, mas das condições sem as quais

⁴ O exemplo fornecido por Liria (2015) insere-se no contexto em que o autor procura desenvolver o conceito de causalidade estrutural.

não há modo capitalista de produção, ou ainda, sem as estruturas que são capazes de gerar o “efeito-trabalhador” (Cf. LIRIA, 2015).

Os trabalhadores, observa Liria (2015, p.47), só são trabalhadores em determinadas condições estruturais. Não são trabalhadores porque vivem um estilo de vida, mas porque ocupam um “lugar estrutural” que os definem como trabalhadores. Se se comportam como trabalhadores, continua o autor, é porque vivem sob uma condição: a falta dos meios de produção. Nas palavras do autor:

Esta “condición estructural” es la que permite decir que esos sujetos que se comportan como obreros, además de comportarse como si lo fueran, lo son. Y que lo seguirán siendo mientras no cambien esas “condiciones”, independientemente de lo que hagan o dejan de hacer al oír del despertador. Ya lo hemos comentado: un obrero que decide hacer oídos sordos al despertador no deja por eso de ser obrero, sino que se convierte en un obrero en paro. (LIRIA, 2015, p. 48-49)

Para o exame da articulação entre as instâncias de um modo de produção, Poulantzas (1977) define os elementos invariantes da forma econômica em geral para as formações sociais divididas em classes como:

- a) Uma relação de apropriação real (...): aplica-se à relação entre o trabalhador e os meios de produção (...)
- b) Uma relação de propriedade: relação distinta da primeira, uma vez que implica a intervenção do não-trabalhador como proprietário, quer dos meios de produção, quer da força de trabalho, quer de ambos, e conseqüentemente do produto. É esta relação que define as relações de produção propriamente ditas. (POULANTZAS, 1977, p. 26)

Poulantzas observa que essas duas relações podem assumir formas diferentes, a depender da combinação entre elas, e se distinguem das formas jurídicas que as revestem.

A apropriação real designa a relação de fato dos trabalhadores com os meios de produção, enquanto relação de *fato* ela não se confunde com a propriedade jurídica, mas indica o tipo de relação que os trabalhadores têm com os meios de produção.

A relação de propriedade, nas sociedades divididas em classes e que implica na intervenção do não-trabalhador, é a relação que instaura a separação do trabalhador dos meios de trabalho – propriedade do não-trabalhador, o qual, como proprietário, apropria-se do excedente de trabalho.

A propriedade jurídica se refere às faculdades de usar, gozar, dispor e reaver (DINIZ, 2010) e diz respeito a uma projeção da vontade do proprietário sobre a

propriedade. Assim, enquanto titular jurídico, o proprietário pode delegar o uso sobre a propriedade, mas não se confunde com a relação de propriedade definida por Poulantzas, na medida em que esta é uma relação que define as relações de produção para as sociedades divididas em classes, enquanto apropriação, pela intervenção do não-trabalhador, do excedente de trabalho.

Embora estas distinções se refiram às relações econômicas do modo de produção, elas são úteis para pensar as relações de produção do espaço urbano, como procuramos desenvolver no primeiro capítulo, na medida em que permite observar que a propriedade jurídica na realidade encobre a relação de fato, ou a posse real em diferentes situações de ocupações urbanas, e que a definição entre posse legal e ilegal refere-se tão somente ao uso que foi, ou não, delegado pela vontade do proprietário jurídico.

Enquanto relações que constituem o econômico num modo de produção, a relação de apropriação real e a relação de propriedade constituem uma combinação única – variável – entre o sistema das forças produtivas e o sistema das relações de produção. No caso do modo de produção capitalista, Poulantzas observa que existe uma homologia das duas relações: “a separação na relação de propriedade coincide com a separação na relação de apropriação real” (POULANTZAS, 1977, p.26). Nos modos de produção “pré-capitalistas”, essa combinação consiste em uma não-homologia: “separação na relação de propriedade, união na relação de apropriação real.” (POULANTZAS, 1977, p.26).

Em *As classes sociais no capitalismo de hoje*, Poulantzas (1975) formula um outro conceito, neste caso, para pensar as relações de subordinação implicadas na fase do capitalismo monopolista-imperialista:

- a) a *propriedade econômica*: significa o controle econômico real dos meios de produção, isto é, o poder de afetar os meios de produção para determinadas utilizações e dispor assim dos produtos obtidos;
 - b) a *posse*: significa a capacidade de dinamizar os meios de produção, isto é, o domínio do processo de trabalho.
- (POULANTZAS, 1975, p. 19)

O conceito de propriedade econômica criado pelo autor não coincide com a propriedade jurídica, mas designa a capacidade de fato dos proprietários em controlar os meios de produção, ou em outras palavras, a capacidade de controle econômico de um determinado capital. Esse conceito, formulado para o contexto das relações imperialistas de subordinação, permite pensar em que medida o controle econômico sobrepõe-se ao

controle jurídico sobre uma propriedade, na medida em que deter uma titularidade jurídica não é condição suficiente, a depender do tipo e extensão da propriedade, para definir sua utilização. Essa definição também lança luz sobre a produção do espaço urbano, visto que permite observar que as pressões econômicas e políticas intervêm na própria configuração do espaço urbano, e que a simples titularidade jurídica deixa de ser condição suficiente para definição dos usos, este é o caso, por exemplo, do controle jurídico como simples retenção de terrenos ociosos.

No caso dos modos de produção “pré-capitalistas”, Poulantzas (1975) observa que

(...) os produtores diretos – os trabalhadores – não estavam inteiramente “separados” dos meios e do objeto de trabalho. Tomemos o caso do modo de produção *feudal*: se bem que o senhor detivesse ao mesmo tempo a propriedade jurídica e a propriedade econômica da terra, o servo tinha a *posse* de seu pedaço de terra; encontrava-se protegido pelos costumes, e o senhor não podia despojá-lo pura e simplesmente de seus bens: para que isso se fizesse, foi necessário, na Inglaterra, por exemplo, todo um processo sangrento das *enclosures* na transição do feudalismo para o capitalismo, que Marx chamou de acumulação primitiva do capital. No caso desses modos de produção, a exploração dominante se fazia pela extração direta do sobretrabalho, sob a forma por exemplo da corveia ou de tributo natural. Isso significa que a propriedade econômica e a posse se distinguiam naquilo em que ambas não dependiam da mesma relação proprietários/meios de produção. (POULANTZAS, 1975, p.20)

Nos modos de produção “pré-capitalistas”, embora os produtores diretos não detivessem a propriedade jurídica dos meios de produção, os proprietários não poderiam despojá-los pura e simplesmente de seus bens.

De outra forma, no modo de produção capitalista, desenvolve-se uma dupla separação, separação entre o produtor direto e os meios de produção na relação de posse, e separação jurídica, de modo que os produtores diretos aparecem:

(...) livres no duplo sentido de que nem integram diretamente os meios de produção, como os escravos, servos etc., nem lhes pertencem os meios de produção, como no caso, por exemplo, do camponês que trabalha por sua própria conta etc., mas estão, antes, livres e desvinculados desses meios de produção (...) (MARX, 2013, p.786).⁵

⁵ Para um exame sobre o desenvolvimento da forma jurídica igualitária, consultar Evigeni Pachukanis (2017), em *A teoria geral do direito e o marxismo*; Marcio Bilharinho Naves (2008), em *Marxismo e Direito: um estudo sobre Pachukanis*; Bernard Edelman (1975), em *O direito captado pela fotografia*.

Devido a essa dupla separação, o trabalhador só pode dispor de sua pessoa, o que significa que, diferentemente dos modos de produção “pré-capitalistas” em que a coerção à extração do sobretrabalho se exercia em formas extra-econômicas, no capitalismo embora a classe trabalhadora tenha liberdade real de movimento (liberdade de ir e vir) (Cf. SAES, 1998), a coerção para esta extração é propriamente econômica, pois, o trabalhador, devido à separação dos meios produção, está “economicamente constrangido a submeter-se ao capital” (KASHIURA, 2012, p.135).⁶

Celso Kashiura citando La Grassa destaca:

A ‘submissão formal’ ao capital de um número sempre maior de trabalhadores expropriados – diz La Grassa – desencadeia um processo de acentuada divisão do trabalho. O trabalho dos operários manufatureiros perde cada vez mais o seu conteúdo artesanal, os instrumentos são cada vez mais aperfeiçoados e especializados. Ao fim deste processo, temos uma completa transformação da técnica produtiva (do *modo tecnológico de produção*) com a substituição do instrumento pela máquina, com a introdução do sistema de máquinas. O trabalhador é então reduzido a simples “apêndice” de equipamentos e maquinários cada vez mais complexos e aperfeiçoados, é reduzido a simples prestador de trabalho genérico e indiferenciado, sem qualquer conteúdo de habilidade específica. O trabalho intelectual se separa do manual e a força de trabalho manual dos operários é *equalizada*, reduzida a mera energia laborativa dispendida em certo tempo de trabalho; o trabalho ‘abstrato’ é, então, *realizado na prática*.” (La Grassa, 1975 *apud* KASHIURA, 2012, p. 134).

É a partir dessa relação entre proprietário dos meios de produção e proprietário da força de trabalho, que Jair Pinheiro (2016) problematiza a relação entre a forma jurídica e a forma econômica no modo de produção capitalista. Pinheiro (2016) argumenta que se a liberdade “é um desejo, *sui juris*, (Cf. Espinosa, 2003 e 1997), sua efetivação é socialmente determinada, segundo as relações de produção dominantes em cada formação social” (PINHEIRO, 2016, s/p). Segundo o autor, a determinação econômica das relações sociais

resulta do fato de que os indivíduos nada mais são que personificações de categorias econômicas (Marx, 1988, cap. II), isto por que a primeira necessidade social a ser satisfeita é a produção dos seus meios de vida (Marx, 2007), o que implica a educação (no sentido forte de formação) dos indivíduos para alguma atividade do processo produtivo; educação que se realiza sob uma forma histórico-social (modo social de produção) determinada e a reproduz, forma esta que distribui os indivíduos em diferentes lugares nas relações sociais de produção

⁶ É interessante notar que consiste justamente nisso o discurso ideológico de viés neoliberal acerca da austeridade dirigido a sustentar, por um sentido de inevitabilidade (Cf. Therborn, 1987), uma suposta necessidade de enxugamento dos gastos do Estado.

conforme seu estatuto jurídico proprietário ou não proprietário em tais relações (PINHEIRO, 2016, s/p) ⁷

O autor desenvolve o conceito de heteronomia material, a partir do qual identifica na forma jurídica (liberdade e igualdade formais) uma heteronomia interna. Isso na medida em que a autonomia no plano formal se transforma em seu contrário na forma material.

Essa relação de heteronomia material entre o trabalhador e o capitalista (proprietário e não proprietário dos meios de produção, respectivamente) tem significado tanto objetivo como subjetivo. Por ser o capitalista o proprietário dos meios de produção, a força de trabalho do trabalhador não tem valor de uso para ele, apenas para o capitalista (significado objetivo), portanto, sua venda depende de o trabalhador pôr-se subjetivamente à disposição do capitalista, já na esfera da circulação (significado subjetivo). Por certo todos concordam que pôr-se à disposição da vontade de outro é a própria negação da vontade livre, ainda que o faça livremente, ou seja, a liberdade jurídica é, para o trabalhador, negação da liberdade natural, no sentido espinosano como desejo de ser *sui juris*. (PINHEIRO, 2016, s/p)

O exame da forma política, do Estado propriamente, permite pensar em como essa relação de heteronomia material se projeta nas relações que o Estado tem por função organizar.

A estrutura jurídico-política

O político, na teoria desenvolvida por Nicos Poulantzas, em *Poder Político e Classes Sociais*, designa, conforme formulação de Décio Saes (1998), uma estrutura jurídico-política, ou seja, simultaneamente, o direito e o Estado, e cumpre, no interior da formação social capitalista cindida pela existência de classes sociais, uma função geral de manutenção de ordem e coesão. Isso não em um sentido de totalidade, mas no sentido de que o Estado se apresenta no interior de uma formação social enquanto instância articuladora da forma econômica e da forma ideológica dominante.

Nas palavras de Poulantzas (1977):

⁷ A definição do autor se assenta nas formulações de Marx, entre elas: “De modo algum retrato com cores róseas as *figuras* do capitalista e do proprietário fundiário. Mas aqui só se trata de pessoas na medida em que elas constituem a *personificação* de categorias econômicas, as *portadoras* de determinadas relações e interesses de classes. Meu ponto de vista, que apreende o desenvolvimento da formação econômica da sociedade como um processo histórico-natural, pode menos do que qualquer outro responsabilizar o indivíduo por relações das quais ele continua a ser socialmente uma criatura, por mais que subjetivamente, ele possa se colocar acima delas.” (MARX, 2013, p.80)

(...) esta relação entre o Estado e a articulação que especifica uma formação social decorre precisamente do Estado nela possuir uma função de “ordem”, de ordem política, é claro, nos conflitos políticos de classe, mas também de ordem global – de organização em sentido lato – enquanto fator de coesão da unidade. (POULANTZAS, 1977, p. 47)

De acordo com Décio Saes (1998), a estrutura jurídico-política, no modo de produção capitalista, decompõe-se em duas partes: o direito e o burocratismo, enquanto aspectos separados e, ao mesmo tempo, articulados. O direito

enquanto conjunto de regras (escritas ou não) que disciplinam e regularizam as relações entre os agentes da produção (produtor direto x proprietário, produtor direto x produtor direto, proprietário x proprietário), possibilitando a sua reiteração, não é uma estrutura correspondente, exclusivamente, às relações de produção capitalistas. (SAES, 1998, p.35, grifos do autor)

Nesse sentido, Saes (1998) observa que cada tipo de relações de produção corresponde a um tipo de direito como “aquele que torna possível a reprodução desse tipo de relações de produção, ao criar as condições ideológicas necessárias a essa reprodução” (SAES, 1998, p.35). No caso do modo de produção capitalista, diferentemente de outras formas jurídicas que conferiam tratamento desigual aos desiguais, se constitui uma forma jurídica que, em seu núcleo estruturante, confere tratamento igual aos desiguais. Definindo igualmente os diferentes possuidores, o proprietário dos meios de produção e o proprietário da força de trabalho, como “dotados de vontade subjetiva e, portanto, capazes de praticar os *mesmos atos*.” (SAES, 1998, p.37, grifo do autor).

Já o burocratismo refere-se à estrutura propriamente administrativa do Estado, que consistem nas normas fundamentais a partir das quais os recursos materiais/humanos do Estado estão organizados. De acordo com o autor, em todos os tipos de Estado, essa organização consiste em

um conjunto de recursos materiais/humanos utilizados na conservação do processo de extorsão do sobretrabalho e, portanto, na conservação da dominação de uma classe (explorada) por outra (exploradora): forças armadas (=homens, armas, conhecimento da arte militar), forças coletoras (=agentes arrecadadores que recolhem, através de *tributos* vários, os meios materiais necessários à criação, conservação e expansão das forças armadas).” (SAES, 1998, p.39)

No caso do Estado capitalista, esta organização material/humana se dá segundo dois critérios do burocratismo:

I) *não-monopolização* das tarefas de Estado – forças armadas, forças coletoras – pela classe exploradora (proprietários dos meios de produção); ou *não proibição do acesso*, a essas tarefas, de membros da classe explorada (produtores diretos).

II) *hierarquização* das tarefas do Estado segundo o critério formalizado da competência, isto é, do nível de conhecimento ou saber exigido daqueles que se dispõem a desempenhá-las. (SAES, 1988, p. 40, grifos do autor)

A partir da primeira norma, não-monopolização das tarefas de Estado, há uma separação entre os recursos materiais do Estado e os recursos dos proprietários dos meios de produção. Desta primeira norma deriva a segunda que possibilita o acesso dos trabalhadores a essas tarefas por meio do critério impessoal da competência, rompendo com o critério de filiação de classe.

A unidade dessas duas estruturas, o direito e o burocratismo, consiste no fato de que “não há burocratismo sem direito burguês: sem individualização de todos os agentes da produção e a igualização jurídica entre proprietários (...)”, condição sem a qual seria “impossível liquidar a monopolização das tarefas do Estado pela classe exploradora” (SAES, 1998, p. 43). O autor também aponta que essa unidade não exclui a diversidade entre essas duas estruturas como, por exemplo,

A dupla filiação do Poder Judiciário – à estrutura jurídica bem como à estrutura política – levanta, de resto, o problema mais vasto da relação entre o direito e o burocratismo no seio do Estado burguês (SAES, 1998, p. 43)

É a partir dessa organização material/humana que a função de ordem e coesão do Estado é desempenhada.

Poulantzas (1977) identifica três níveis sob os quais o papel de organização do Estado vai se desdobrar em diferentes modalidades:

(...) função técnico-econômica – nível econômico; função propriamente política – nível da luta política de classes; função ideológica – nível ideológico. A função técnico-econômica e a função ideológica do Estado são, entretanto, *sobredeterminadas* pela sua função propriamente política – a que diz respeito à luta política de classes –, *na medida em que* constituem modalidades do papel global do Estado, fator de coesão da unidade de uma formação: *este papel global é um papel político*. (POULANTZAS, 1977, p. 48, grifos do autor)

Tendo em vista as diferentes modalidades sob as quais a função global de ordem e coesão do Estado podem apresentar-se, Pinheiro (2012, p.297-298) identifica outras

frações, além daquelas desenvolvidas por Saes (forças repressoras e forças coletoras): uma fração gestora, cuja função é administrar o próprio aparelho de Estado, que embora não esteja centralizada em uma única agência estatal, pode ser localizada em departamentos, seções ou agências que, ao organizar os funcionários segundo o critério do burocratismo, administram a partir da “definição de setores de atuação e respectivas abrangências, criação/extinção e (re)organização de agências estatais e distribuição de competência”; a fração de planejamento, que está ligada à função do Estado de coordenar a política econômica e de gestão do capital, pois mesmo que não exista uma agência estatal que realize esta função, as agências ou instituições privadas desempenham esta função de acordo com a política de Estado; e, por fim, a fração assistencial, relacionada à função do Estado de gestão da força de trabalho, função que não necessariamente é desempenhada por agências estatais, mas “que podem ser prestados por instituições juridicamente privadas, mas também aqui em consonância com as políticas do Estado”.

Suzane Brunhoff (1985), por exemplo, procura demonstrar que a intervenção econômica do Estado capitalista pode ser observada em duas diferentes modalidades. Uma que diz respeito à gestão da moeda e outra que consiste na gestão da força de trabalho. A gestão da força de trabalho, por exemplo, é caracterizada pela autora tendo em vista que uma parte da reprodução da força de trabalho, enquanto mercadoria particular, principalmente aquela transformada em “superpopulação relativa”, passa a ser satisfeita por meio de instituições “públicas”, tais como, as instituições de caridade, assim como, as instituições carcerárias. Nas palavras da autora: “(...) mesmo se os meios de gestão acionados pelo Estado capitalista fazem parte do arsenal econômico do capitalismo, o fato de ser o Estado que os aciona não é de forma alguma indiferente: significa que a classe dominante não pode assegurar sua hegemonia econômica sem uma certa organização do Estado” (BRUNHOFF, 1985, p.18)

De acordo com Pinheiro (2012), a articulação dessas frações no aparelho de Estado depende da correlação de forças em cada conjuntura, nesse sentido é que se pode observar a importância crescente da intervenção da função política de ordem do ramo judiciário.

Pinheiro (2016) também procura problematizar a relação entre os indivíduos/agentes no seio dessas diferentes agências estatais. Segundo o autor, a estrutura jurídico-política, enquanto institucionalizadora da relação entre proprietários

(...) se relaciona desigualmente com os diferentes tipos de proprietários: os de meios de produção e os de força de trabalho, por que o primeiro tipo de propriedade confere poder sobre o segundo, o que se reflete empiricamente nas agências estatais como posições de poder e, na ideologia liberal, como uma distorção da cidadania que suscita ingentes esforços para encontrar o inencontrável: o formato institucional que efetivaria a igualdade de oportunidade preconizada pela ideologia liberal (PINHEIRO, 2016, s/p).

Segundo Pinheiro (2016), ao mesmo tempo em que institucionaliza essa relação, que se traduz em heteronomia material para os trabalhadores, as agências estatais são organizadas segundo uma cadeia de subordinação de interesses que refletem relações de poder:

As agências estatais se constituem como posições de poder na medida em que regulam as atividades de setores determinados, além de realizar operações funcionais (variáveis conforme o modelo institucional) necessárias à funcionalidade do setor, coordenada por uma agência que assume ascendência sobre as demais. Daí por que se reflete no aparato de Estado, entre suas agências, a mesma relação de dominância ou proeminência observada na sociedade entre diferentes atividades. Desse modo, a posição dominante de uma determinada agência estatal (BC, ministério, secretaria etc.) na formulação da política econômica reflete a hegemonia política de uma fração específica da classe dos proprietários dos meios de produção (a burguesia), o que se traduz em uma diferenciação hierarquizada da possibilidade de inclusão de interesses à agenda estatal; abaixo dos interesses de todos os proprietários dos meios de produção (já hierarquizados) se encontram os interesses dos não proprietários dos meios de produção. (PINHEIRO, 2016, s/p).

Essa relação de proeminência apresenta-se no âmbito das agências estatais em hierarquizações de acordo com posições de poder, segundo uma cadeia de subordinação de interesses, aspecto que também permite examinar a própria dinâmica da cidadania em sua articulação com as classes sociais.

As classes sociais

Em *Poder Político e Classes Sociais*, Nicos Poulantzas propõe a seguinte definição para o conceito de classe social:⁸

⁸ Poder Político e Classes Sociais, a partir de agora a referência será apenas PPCS. A referência a obra, neste caso, é necessária devido as mudanças que o autor opera ao longo de sua produção. Uma leitura sobre essas mudanças pode ser conferida em Luiz Eduardo Motta, “Poulantzas e suas três fontes filosóficas na construção de conceitos de direito, poder e Estado”, disponível em: <<http://www.anpocs.org/index.php/papers-34-encontro/st-8/st01-7/1312-poulantzas-e-suas-tres-fontes-filosoficas-na-construcao-dos-conceitos-de-direito-poder-e-estado/file>> Acesso em: 2019. Outras leituras

As classes sociais não se apresentam, digamo-lo desde já, como o efeito de um nível estrutural particular – por exemplo, a *estrutura* econômica – sobre outro nível estrutural – a *estrutura* política ou a *estrutura* ideológica, no interior portanto da estrutura, mas, antes, como o *efeito global das estruturas no domínio das relações sociais*, os quais conotam, nas sociedades de classe, a distribuição dos agentes-suportes por classes sociais: e isto na medida em que as classes sociais determinam o lugar dos agentes-suportes relativamente às estruturas de um modo de produção e de uma formação social. (POULANTZAS, 1977, p. 62, grifos do autor)

O conceito de classe social define assim, a um só tempo, o efeito do conjunto de estruturas nas relações sociais; conjunto que se apresenta como distribuição dos agentes, como suportes dessas estruturas, no domínio das suas relações como relações de classe. Essa definição escapa a um determinismo econômico na medida em que a própria forma econômica, determinada em última instância pela propriedade real dos meios de produção, não é uma combinação aleatória de seus elementos, mas, ao contrário, requer uma combinação com outras estruturas para que se produza fora das relações de produção, em sentido estrito, os agentes das relações sociais para operarem como indivíduos livre-cambistas (Cf. PINHEIRO, 2012). Desse modo, a definição das classes sociais realizada pelo autor tem como critério determinante o lugar ocupado pelos agentes em relação à propriedade dos meios de produção, no qual intervêm, simultaneamente, uma estrutura ideológica e uma estrutura política, como definido até aqui.

De acordo com Boito Junior (2007), há uma diferença, no que concerne à formação das classes, entre a formação da classe operária e a formação da burguesia, pois embora o critério último para a caracterização das classes sejam as relações de produção, esta última, por sua condição de classe dominante, tem no Estado capitalista uma organização que atende a seus interesses. Isso na medida em que este Estado estabelece e legitima a “propriedade privada dos meios de produção, a exploração do trabalho assalariado, a desigualdade de riquezas e todas as demais condições necessárias para que o capitalismo possa se perpetuar” (BOITO JR., 2007, p.195). Nesse sentido, o capitalista individual irá agir visando à garantia de seu interesse de classe, seja para garantir os interesses de sua empresa, seja para atender àqueles do ramo no qual atua, uma vez que ele conhece seus limites de atuação no interior do Estado. Segundo o autor, esse é “o

sobre essas mudanças também podem ser conferidas nos próprios autores que utilizo como referências de apoio para a leitura de Nicos Poulantzas, tais como Jair Pinheiro, Décio Saes, Armando Boito Jr.

fenômeno da formação das frações burguesas – grande e média burguesia, burguesia industrial, comercial e financeira etc.” (BOITO JR., 2007, p.195).

Machado (2017, p. 25), trabalhando sobre as contribuições de Poulantzas para analisar os movimentos sociais, afirma que em “sociedades estruturadas em classes sociais, como as capitalistas, os “movimentos” derivam, de alguma maneira, delas. Podem não “refletir” imediatamente tal relação, mas, em última instância, se originam na luta de classes sociais.” (grifos do autor).

O autor observa que os movimentos sociais não designam apenas os movimentos das classes trabalhadoras, mas também as classes médias e frações burguesas, pois, devido a própria autonomia relativa do Estado e da existência de disputas por hegemonia no bloco no poder, aquelas frações de classes dominantes que não têm atendidos seus interesses passam a ser organizar para direcioná-los ao Estado.

O autor observa, no entanto, que embora os movimentos das classes dominadas não ocultem seus interesses de classe na “cena política”, nem todos eles

agem de forma “autônoma” e representam os interesses ligados ao seu pertencimento de classe, ou seja, alguns deles podem originalmente pertencer aos “explorados” – por exemplo, trabalhadores metalúrgicos da Força Sindical – e, por outro lado, tomarem posição de classe favorável ao capital e à dominação burguesa. (MACHADO, 2017, p. 47, grifos do autor)

Em relação às formas das classes trabalhadoras se integrarem à política, Pinheiro (2017) observa que, conforme a posição que assumem, essas formas podem se apresentar como dissolvidas na prática das classes dominantes, caso em que seus membros desaparecem sob qualquer forma organizada; como fusionadas, quer dizer, fundidas nas práticas das classes dominantes, podendo incorporar-se a essas práticas com “algum grau de organização própria às organizações daquelas”. Esse seria o caso, por exemplo, da participação em espaços institucionalizados, em que apesar de poderem se apresentar de forma combativa, suas práticas acabam se fundindo aos interesses das classes dominantes (PINHEIRO, 2017, p.314). Outra possibilidade são aqueles movimentos que se apresentam com projeto político próprio, neste caso, representando o interesse de seus membros de maneira autônoma, no sentido de assumir um posicionamento político e

ideológico de suas demandas como parte de interesses divergentes e conflitantes em relação aos interesses de outras classes e frações de classe ⁹

A burocracia: categorias sociais

O judiciário e o Ministério Público serão analisadas como instituições que fazem parte do aparelho de Estado, mais especificamente, do aparelho judiciário do Estado. Os agentes sociais que fazem parte deste aparelho serão, aqui, considerados como categorias sociais que participam da burocracia de Estado. No caso dos Estados capitalistas em funcionamento nas formações sociais concretas em que o modo de produção dominante é o capitalista, a burocracia, na sistematização teórica fornecida por Poulantzas (1977), diz respeito àquelas categorias sociais que participam das tarefas de funcionamento do aparelho de Estado, como um efeito simultâneo da instauração, no plano jurídico-político, de todos os agentes das relações sociais de produção, como sujeitos de direito, enquanto indivíduos formalmente livres iguais.

Esta instauração permite o acesso às tarefas do Estado por meio dos critérios da meritocracia, configurando uma autonomia na relação dessas categorias com as classes ou frações de classes nas quais foram recrutadas. O papel que essas categorias assumem no interior do desempenho das tarefas de Estado está relacionado ao próprio funcionamento do Estado em relação às diferentes classes e frações de classe. Isso significa que, enquanto categorias sociais que fazem parte do aparelho de Estado, ou seja, que põem este aparelho a funcionar, estas categorias não detém um poder próprio.

O seu funcionamento enquanto categoria social depende do próprio funcionamento de classe do Estado, quer dizer, de como as políticas de Estado estão alinhadas aos interesses de determinadas classes ou frações de classes no interior do que Poulantzas (1997) denomina de bloco no poder. Nas palavras de Poulantzas (1977):

(...) o funcionamento da burocracia, especificada pela sua relação particular com o Estado, e pelo fato de pertencer ao aparelho de Estado, não pode deixar de ser estritamente determinado, ao nível político, pelo funcionamento de classe desse Estado. Por outras palavras, o que por vezes tem sido considerado como uma característica privilegiada da burocracia, a saber, a sua relação particular com o Estado, não só não a constitui em classe social ou fração de classe, como também, ao especificá-la como categoria, exclui precisamente a sua existência

⁹ Pinheiro (2017) ressalta que não está tratando desta autonomia nas conjunturas revolucionárias, mas aplicando-a ao caso das lutas populares urbanas.

como fração autônoma de classe ao nível político, circunscrevendo o seu funcionamento dentro do poder de classe desse Estado.” (POULANTZAS, 1977, p.330)

Assim, embora os membros dessas categorias sociais sejam provenientes de classes ou frações específicas, não significa que em seu funcionamento em relação ao Estado, elas busquem atender a interesses específicos das classes ou frações de que sejam provenientes, ao contrário disso, o funcionamento dessas categorias depende sempre do funcionamento concreto do aparelho do Estado “do lugar que o Estado ocupa no conjunto de uma formação social e das relações que têm com as diversas classes e frações” (POULANTZAS, 1977, p.331).

Cidadania

De acordo com Décio Saes (2003, p.14-15), somente com a generalização da forma-sujeito de direito, que significou “a atribuição por parte do Estado a todos os homens, independentemente de sua condição socioeconômica, da condição de seres individuais capazes de praticar atos de vontade”, foi possível a instauração da cidadania civil, ou a dimensão civil da cidadania. Nas palavras do autor, a cidadania civil consiste na corporificação da forma-sujeito de direito, figura genérica e altamente abstrata, em direitos específicos legalmente consagrados, como liberdade de ir e vir, liberdade de adquirir e dispor da propriedade, e a liberdade de celebrar contratos (inclusive o contrato de trabalho: direitos indispensáveis à reprodução do capitalismo. (SAES, 2003, p.15).

Assim, o processo de instauração da cidadania tem como núcleo estruturante o direito civil (Cf. PINHEIRO, 2009) a partir do processo de atomização dos agentes. Isso porque, sem que os agentes das relações sociais de produção fossem individualizados, no plano jurídico-político, a partir da corporificação da forma-sujeito de direito, quer dizer, transformados formalmente em indivíduos livres e iguais, não seria possível a constituição da cidadania civil compatível com a reprodução das relações de produção capitalistas.

Segundo Saes (2003), a instauração da cidadania só foi possível devido às Revoluções políticas modernas, também consideradas como Revoluções jurídicas, que tornaram possível conferir a todos capacidade de ir e vir, capacidade de movimentação e de serem proprietários de bens e de si mesmos. É a partir dessa primeira moldura jurídica que as classes tendem a lutar para reclamar seus interesses. Na análise crítica de Décio

Saes sobre a concepção de cidadania desenvolvida por T.H. Marshall, o autor demonstra que existe uma defasagem característica às particularidades históricas de cada formação social entre a instauração dos direitos civis e a instauração dos direitos políticos e sociais e, mais que isso, uma vez implementado um conjunto de direitos, como os políticos e os sociais, não significa que eles tenham um caráter irreversível.

Esse caráter irreversível, no capitalismo, se aplicaria somente à cidadania civil, visto que esta é condição necessária à reprodução das relações sociais capitalistas, pois é o que viabiliza a instauração da força de trabalho como mercadoria livre. Nesse sentido, a criação dos direitos no capitalismo é um processo permeado por conflitos entre os interesses de classes e, embora não sejam contraditórios ao desenvolvimento do capitalismo, sua criação e ampliação são limitadas. O que, por outro lado, significa que para as classes trabalhadoras, devido às próprias exigências de reprodução da sua força de trabalho, há uma constante necessidade de redefinirem os seus interesses materiais frente ao Estado (Cf. SAES, 2003), encontrando, por isso, resistências das classes dominantes na medida em que a ampliação dos interesses materiais das classes trabalhadoras implicam colocar em prejuízo os interesses das classes proprietárias.

Judicialização e instrumentalização do direito

Do exposto até o momento, é possível deduzir que o processo de judicialização é um tema bastante amplo de modo que envolve diferentes conflitos que são deslocados para o Judiciário, desde os conflitos resultantes das relações ligadas à esfera sócio-cultural, em sentido amplo (por exemplo, relações familiares) àquelas relacionadas aos conflitos de classe propriamente dito. A possibilidade de deslocamento desses conflitos para o Judiciário tende a se intensificar devido ao próprio desenvolvimento da ideologia jurídica na qual os indivíduos/agentes são constituídos nas diferentes esferas de sua sociabilidade para operarem enquanto livre-cambistas (Cf. PINHEIRO, 2012).

De um ponto de vista global, esses deslocamentos para o Judiciário estão relacionados ao que Poulantzas (1977) caracterizou como *efeito de isolamento*.¹⁰ Na interpretação de Pinheiro (2012, p.153), esse efeito de isolamento corresponde à tripla determinação da categoria cidadão – ideológica (sujeito de direito), econômica

¹⁰ Segundo Poulantzas (1977, p.126), o efeito de isolamento é efeito do jurídico e do ideológico, a partir do qual, as “relações sociais econômicas são efetivamente vividas pelos suportes através de um fracionamento e uma atomização específicos.”

(proprietário) e política (membro do povo-nação). Segundo Pinheiro (2012), “Este efeito de isolamento leva os indivíduos a projetarem no Estado sua expectativa de eficácia da regulação jurídica enquanto cuidam da sua vida privada” (PINHEIRO, 2012, p.154).

Retomando o conceito de heteronomia material desenvolvido por Pinheiro (2016), e também a análise de Saes (2003) sobre o desenvolvimento da cidadania, é possível afirmar que os trabalhadores quando organizados em um movimento popular, como o MTST, cujas reivindicações estão relacionadas às suas condições materiais de vida, estão se organizando para lutar por alguma demanda (por exemplo, a moradia) que se apresenta como efeito de sua heteronomia material.

Nesse sentido, na medida em que estão se relacionando com a própria dinâmica da cidadania, os trabalhadores *instrumentalizam* o direito para apresentar os seus interesses.¹¹ Interesses que podem ser pensados a partir da diferenciação apresentada por Erik Olin Wright (1981), entre interesses imediatos e interesses fundamentais:

Interesses imediatos de classe constituem interesses no seio de dada estrutura de relações sociais; interesses fundamentais centram-se em interesses que questionam a própria estrutura das relações sociais.” (WRIGHT, 1981, p.83).

Os interesses imediatos atendidos seriam aqueles que, definidos dentro da própria estrutura do capitalismo, não questionam a reprodução dessa estrutura. Embora, como observa o autor, eles estejam dialeticamente vinculados:

(...) visto que os interesses imediatos são reais, porque se impõem diretamente à existência imediata cotidiana dos trabalhadores na sociedade capitalistas, (...) [sendo] utópico conceber a luta de classes organizada em torno de interesses fundamentais que não tratem também de interesses imediatos. (WRIGHT, 1981, p.84).

Ao instrumentalizarem o direito para atender aos seus interesses, os trabalhadores podem explicitar, em maior ou menor grau, a própria contradição da forma jurídica igualitária, a depender das próprias características de cada movimento popular, e que pode ser observado na relação diferenciada com que se integram à política.

A judicialização, por outro lado, como resultante do deslocamento dos conflitos políticos de classe, e no caso em análise da luta social por moradia, opera como processo no qual essa heteronomia material é reafirmada na medida em que, ao serem deslocados

¹¹ Escapa ao escopo desta análise um exame desses processos em um contexto revolucionário de transformação social.

para o ramo judiciário, esses conflitos são resolvidos a partir da forma jurídica igualitária, que tem a figura abstrata do proprietário como núcleo no capitalismo, que obscurece os diferentes tipos de propriedade e seus efeitos contraditórios.

Material utilizado para análise

Tal como observado de início, uma das fontes da pesquisa foi examinar alguns dos estudos em que o tema judicialização foi desenvolvido. O critério para a seleção dessa bibliografia foi a ampla publicidade, de modo que se tornaram algumas das principais referências no país sobre o tema. Porém, não foi realizada uma revisão minuciosa de todas as pesquisas que vêm sendo desenvolvidas sobre essa temática. Isso porque, a partir da divulgação do tema e devido ao aumento de demandas canalizadas para o Judiciário, passou-se a desenvolver uma diversidade de pesquisas relacionadas a diferentes demandas e ramos do direito, por exemplo, “judicialização da saúde”; “judicialização da política”; “judicialização das relações familiares”; “ativismo judicial” etc.

Outra fonte de pesquisa foi a revisão da literatura sobre o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto e sobre a produção do urbano, mais especificamente voltada à discussão da moradia.

Os materiais utilizados como fontes primárias foram: a) os processos jurídicos envolvendo o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto. Esses materiais foram coletados em página de internet do Tribunal de Justiça de São Paulo. De todas as peças como resultado das buscas na página do Tribunal relacionadas ao MTST, foram selecionadas e examinadas 21 Sentenças e 22 Acórdãos relacionados aos processos de reintegração de posse, Interdito Proibitório, Ação Civil Pública, Ação Popular e Ação Direta de Inconstitucionalidade, cobrindo o período de 2003 a 2017; b) publicações na página de internet do Ministério Público de São Paulo e do Conselho Nacional do Ministério Público. Entre essas publicações, foram selecionadas notas, revistas, materiais relacionados à orientação dos membros sobre como proceder em relação a conflitos coletivos e uma Recomendação apresentada pelo Ministério Público Federal ao Ministério das Cidades; c) a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, lei 10.257/2001; d) as emendas populares apresentadas no processo constituinte relacionadas à função social da propriedade; e) os materiais produzidos pelo próprio MTST e divulgados em sua página de internet, principalmente, sua cartilha de princípios.

Outra fonte utilizada foram as publicações realizadas em revistas e/ou jornais de circulação virtual, o critério para a seleção das matérias jornalísticas foi o de buscar informações complementares sobre os processos de ocupações realizadas pelo MTST, assim como entrevistas relacionadas ao tema discutido.

CAPÍTULO 1. O MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO

O objetivo deste capítulo é apresentar as características mais gerais do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, sua pauta reivindicativa no espaço urbano e como este movimento instrumentaliza o direito para lutar por seus interesses.

O capítulo está dividido em cinco breves tópicos. No primeiro, é realizada uma discussão sobre a produção do espaço urbano e as disputas por esse espaço. O principal objetivo neste tópico é demonstrar como a estrutura jurídico-política torna-se central nesta produção e, como consequência, o próprio funcionamento do direito se torna estruturalmente compatível com os interesses das classes dominantes. No segundo tópico, o objetivo é apresentar a demanda por moradia, principal pauta reivindicativa do MTST, como um efeito da produção do espaço urbano. No terceiro momento, é realizada uma rápida periodização sobre como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto se integrou à política, passando, a partir de uma mudança conjuntural da própria relação de força entre as classes, a combinar ações institucionais àquelas não institucionais que já vinha realizando. No quarto tópico, é apresentado o posicionamento propriamente político e ideológico do MTST, e no quinto e último, como este movimento instrumentaliza o direito para lutar por seus interesses.¹²

De modo geral, o capítulo visa demonstrar, seguindo as próprias ações do MTST como objeto empírico na produção do espaço urbano, que os conflitos de classe estão sempre latentes nessa produção, de modo que um dos efeitos do processo de judicialização não é eliminar esses conflitos, mas impedir que sejam conflagrados de maneira aberta.

1.1 Disputas pela produção do espaço urbano

Uma das dimensões da ação política do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto diz respeito àquilo que ele mesmo denomina “territorialização” (CARTILHA DE PRINCÍPIOS, s/d), em referência ao fato de ser um movimento que desenvolve suas

¹² Não serão apresentadas todas as ocupações realizadas por esse movimento, tendo em vista que outros trabalhos podem ser consultados a respeito. O objetivo é apresentar somente aquelas ocupações que constam nas peças jurídicas em que este movimento é uma “parte”. A bibliografia a respeito pode ser consultada em Goulart (2011), que foi a primeira pesquisa sobre a formação nacional do MTST. Uma análise comparativa entre os movimentos populares do centro e os movimentos populares da periferia podem ser consultados em Oliveira (2010). Também o trabalho de Lima (2004) traz algumas das primeiras experiências de ocupação e as dificuldades encontradas pelo MTST em seu processo de consolidação.

atividades no âmbito de territórios demarcados e produzidos segundo relações específicas, nas quais, ao mesmo tempo em que estão imersos, precisam aprender a lidar com elas para manter sua base social organizada. Essa referência à territorialização é particularmente interessante ao passo que lança um olhar sobre o processo de produção do espaço urbano. O que, por outro lado, aponta que não se trata, neste nível da análise, de pensar a emergência de um “sujeito” no urbano realizando ocupações aqui e ali à procura de um pedaço de terra para morar, mas de entender o significado destas ocupações no interior da própria produção do espaço urbano.

Analisar esse processo, assim como a produção do “*déficit* habitacional”, mesmo que de maneira breve, permite redimensionar a análise sobre este movimento e examinar como se produzem e reproduzem essas “territorializações” e os sentidos das resistências a esses processos.

Saskia Sassen (2016), em livro intitulado “*Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global*”, procura explicar o que denomina de novas lógicas de expulsão no contexto da economia política global. As expulsões, referidas pela autora como expulsão dos trabalhadores de programas de bem-estar social, de habitantes de povoados tradicionais, pequenos agricultores etc., estariam relacionados às “patologias do capitalismo global”, e se reproduziriam a partir de uma constante “expulsão” que promove efeitos agudos e devastadores em termos de aprofundamento das desigualdades sociais. Nesse contexto das “expulsões”, a autora procura demonstrar que existe a produção de um mercado global de terras que se torna uma condição sem a qual as atividades capitalistas não poderiam se reproduzir. Conforme a autora:

Estima-se que mais de 200 milhões de hectares de terra tenham sido adquiridos por governos e empresas estrangeiras entre 2006 e 2011. Grande parte das terras compradas localiza-se na África, mas uma porção cada vez maior está na América Latina e, pela primeira vez desde o fim da Segunda Guerra Mundial, em vários países da Europa e da Ásia, principalmente Rússia, Ucrânia, Laos e Vietnã. Os compradores estão cada vez mais diversificados: são originários de países que vão desde a China até a Suécia, e são empresas de setores tão diferentes quanto a biotecnologia e as finanças. (SASSEN, 2016, p.99)

Sassen (2016) aponta para o fato de que, mundialmente, a terra tem se tornado uma mercadoria cada vez mais disputada para que as atividades de acumulação capitalista possam se reproduzir, e o que justificaria falar em uma produção em nível de mercado global de terras não está relacionado a simples aquisições econômicas, mas, diferente

disso, às condições que são produzidas para que essas aquisições se tornem viáveis, desde a produção de serviços de infraestrutura, trâmites burocráticos, assim como a produção de uma legislação favorável para que essas terras não apenas sejam adquiridas, mas também no sentido de que as atividades para as quais foram adquiridas possam se desenvolver (SASSEN, 2016, p.100)

O conceito de ambiente construído, desenvolvido por David Harvey (2013), permite examinar como esses processos, que se relacionam à produção do urbano, não podem ser pensados como relações de externalidades, mas como relações internas ao próprio processo de produção do espaço urbano permitindo, assim, conceber a produção do urbano enquanto relação social – o que significa que há uma lógica interna sem a qual não seria possível uma composição geográfica do urbano.

O conceito de ambiente construído, para além de se referir aos diversos elementos (casas, fábricas, escolas, prédios, ferrovias, terrenos ociosos etc.) que compõem a paisagem física no urbano, designa que o espaço urbano é produzido sob relações sociais específicas. Isso não significa que o urbano, enquanto aglomerado humano em um determinado espaço físico, tenha emergido segundo a lógica de uma única relação social, mas sim, que à medida em que uma determinada relação social se torna dominante, a produção do urbano passa a compor um espaço geograficamente ordenado segundo àquela relação, ou ainda, segundo um modo social de produção.

A produção do urbano segundo um modo social de produção específico significa que os elementos que compõem a paisagem física são mobilizados, isto é, construídos, reunidos ou destruídos sob uma relação social. No modo de produção capitalista, em que a mercadoria aparece como a forma elementar que medeia as relações sociais (Cf. MARX, 2013), os valores de uso incorporados a esses elementos, seja para produção, troca ou consumo, depende dos valores de troca dos elementos circundantes.

Harvey (2013) demonstra que embora nem todos os elementos que compõem a paisagem física tenham sido moldados sob as relações sociais capitalistas; sob a dominância dessas relações, esses elementos assumem a forma de uma mercadoria. Uma vez que “A imobilidade no espaço significa que uma mercadoria não pode ser movida sem que o valor nela incorporado seja destruído” (HARVEY, 2013, p.313), esses elementos precisam ser construídos ou reunidos *in situ* na terra.

A construção ou reunião desses elementos *in situ* na terra envolve decisões que tornam o próprio ambiente construído “uma mercadoria geograficamente ordenada, complexa e composta” (HARVEY, 2013, p. 316), no sentido de que as decisões sobre

onde dispor cada elemento não está divorciada da disposição dos outros elementos. O que torna a terra e a apropriação do arrendamento da terra componentes de um mercado fundiário¹³.

O que Harvey (2013) demonstra é que, embora nem todos os elementos do ambiente construído tenham sido moldados pelo modo de produção capitalista, esses elementos assumem uma forma de mercadoria e, para que seus valores de uso funcionem para a finalidade de acumulação, é preciso que diferentes práticas sociais sejam operacionalizadas no interior de uma lógica de acumulação do capital.

Sobre a questão, Jair Pinheiro (2017) observa que é no interior dessa lógica de acumulação que rege a produção do urbano que as políticas econômicas urbanas estão fundamentadas, tanto porque estão voltadas à produção da cidade capitalista, como porque são desenvolvidas a partir de uma gestão empresarial da cidade.

Ao analisar as particularidades da produção do urbano na cidade de São Paulo, Mariana Fix (2007) demonstra, tratando dos diferentes usos que foram dados a diferentes localidades na cidade de São Paulo, que à medida em que reuniam um conjunto de atributos para realização dos negócios, algumas regiões passaram por um intenso processo de valorização e especulação imobiliária, o qual, como assevera a autora, envolveram diversificados agentes sociais que assumiam funções muito específicas nesse processo, inclusive, no processo de remoção de famílias que passaram a representar um “obstáculo” à criação de um “clima de negócios”.

Nas palavras da autora, “há um sistema de agentes econômicos voltados à produção do meio ambiente construído, que procuram influir no funcionamento do mercado, no valor dos imóveis, nas decisões sobre os investimentos públicos e privados.” (FIX, 2007, p. 19)

¹³ Em relação à dinâmica do mercado de terras na cidade de São Paulo, Paul Singer (1982, p.35) procurou demonstrar como a especulação imobiliária tendeu a influenciar o processo de instalação de serviços públicos, à medida que as glebas de terras eram compradas em áreas contíguas às áreas urbanas sem serviços de infraestrutura; tal processo induziu a ocupação de áreas cada vez mais distantes daquelas que já estavam providas de alguns serviços de infraestrutura. Ao facilitarem as formas de pagamento desses lotes para os trabalhadores, os agentes imobiliários dinamizavam a especulação visto que esses moradores passavam a pressionar o Estado para suprir as carências de serviços e infraestrutura. De acordo com Singer (1982, p.23) as disputas pelo solo urbano, em São Paulo, seguiram as regras do jogo da acumulação capitalista em que o solo é uma condição necessária à realização das atividades, inclusive de produção. Nesse sentido, a valorização do solo mediante a monopolização de seu acesso se articula tanto às atividades de produção quanto de reprodução da força de trabalho, sendo seu preço determinado pelos mecanismos de mercado.

Fix (2007, p. 19) observa que a atuação de grandes construtoras e incorporadoras na produção do urbano exige um conhecimento do funcionamento do mercado imobiliário, “o que dificulta a entrada de estrangeiros não familiarizados com a lógica de produção de edifícios e da cidade, e que não fazem parte dos esquemas de influência sobre as obras públicas e as legislações urbanísticas.”

Em sentido próximo, Raquel Rolnik (2015) aponta que as perspectivas de valorização de uma região estão amparadas em relações estabelecidas com o Estado:

(...) a localização e as perspectivas de valorização do lugar dependem fundamentalmente dos investimentos públicos em infraestrutura, sobretudo viários e de transporte, que determinam o valor da localização do espaço intraurbano, conferindo maior acessibilidade. Com isso, elevam-se os preços e aumenta a rentabilidade dos investimentos imobiliários (ROLNIK, 2015, p.340-41)

Esses investimentos envolvem disputas pelos fundos públicos e pela produção legislativa sobre o urbano, principalmente por parte dos agentes do mercado imobiliário.

Em relação à produção legislativa, a análise de Silva (2010) permite observar que esse é um dos primeiros “insumos” a partir do qual toda a atividade urbanística se estrutura com vistas a regulamentação do uso e controle do solo. Nas palavras do autor:

A ordenação do uso e ocupação do solo é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. (...) mediante a aplicação de instrumentos legais de controle do uso e da ocupação do solo (...). (...) Esses instrumentos legais traduzem-se em instituições e institutos jurídicos de direito urbanístico relativos à ordenação e ocupação do solo, que, em geral, se têm englobado sob o conceito de ‘zoneamento do solo’ – empregada essa expressão em sentido largo, como ‘instrumento legal utilizado pelo Poder Público, para controlar o uso da terra, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e seus usos específicos (...).

O zoneamento de uso do solo constitui um dos principais instrumentos do planejamento urbanístico municipal. (...) o zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares. (SILVA, 2010, p.235, 236,237, supressões minhas, grifos do autor).¹⁴

O fato de ser primeiro “insumo” na produção do espaço urbano para controle do uso e ocupação do solo faz com que diferentes agentes pressionem o Estado (PINHEIRO, 2000) não apenas com vistas à produção e modificação legislativa, o que pode ser

¹⁴ Ver também Jair Pinheiro (2000)

observado no âmbito do executivo e legislativo, mas também com vistas à aplicação de legislação já existente que, no caso do movimento popular em análise, pode ser observado na realização das ocupações urbanas que deslocam essa pressão por aplicação para o Estado no âmbito do aparelho judiciário.

Nesse sentido, as disputas que os movimentos populares realizam pela produção de zoneamento destinado à produção de habitações populares significam uma disputa de interesses com os agentes promotores do mercado imobiliário¹⁵. Por outro lado, a própria necessidade de produção das zonas denominadas de interesse social (ZEIS) já aponta para a necessidade de uma demarcação territorial (que não se realizaria se não estivesse amparada pelo Estado) e para uma forma de territorialização que demarca o lugar subordinado da produção legislativa voltada para a produção de habitações populares; ou ainda, a necessidade de delimitar os territórios de habitação popular é expressivo de uma lógica da política urbana.

No caso das disputas pelos fundos públicos, o que se observa é que a maneira como se atente às prioridades aponta para como o Estado internaliza a relação de proprietário e não proprietário, sob uma relação de dominação e subordinação (Cf. PINHEIRO, 2016). Por um lado, porque as classes dominantes ao se organizarem a partir do lugar de proprietários pressionam o Estado para que suas atividades econômicas, ou as condições infra estruturais para a realização das mesmas, sejam priorizadas nas políticas públicas. Por outro, porque os movimentos populares, por serem inseridos nas relações políticas a partir do lugar de não proprietários, em uma relação de dominação/subordinação, passam a depender da correlação de forças entre as classes e frações presentes em cada conjuntura política, o que envolve disputas político-ideológicas em torno da capacidade orçamentária em cada gestão para atendimento de demandas como, por exemplo, se pode observar no reiterado discurso político-ideológico em defesa da austeridade em detrimento dos investimentos em áreas sociais.¹⁶

¹⁵ No caso dos movimentos populares, a disputa se dá, principalmente, pela produção das zonas denominadas ZEIS (Zona Especial de Interesse Social).

¹⁶ ROSSI, DEWECK e ARANTES observam que “A austeridade é uma ideia força, poderosa quando transformada em discurso, perigosa quando aplicada politicamente. O comprometimento dos governos com ajustes e consolidações fiscais, que reduz o papel do Estado e distribui sacrifícios à população, se apoia em um discurso, em argumentos teóricos e em uma literatura empírica.” (ROSSI, DEWECK, ARANTES, 2018, p. 14). Ainda de acordo com os autores, “‘Austeridade’ não é um termo de origem econômica, a palavra tem origens na filosofia moral e aparece no vocabulário econômico como um neologismo que se apropria da carga moral do termo, especialmente para exaltar o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade”. “(...) o discurso moderno da austeridade ainda carrega essa carga moral e transpõe, sem adequadas mediações, essas supostas virtudes do indivíduo

Em pesquisa sobre a atividade dos empreendimentos imobiliários realizados pelo programa habitacional Minha Casa Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de Campinas e São Paulo, Rolnik e Royer (2014, p.8-9) apontam que existe uma intensa concentração desses empreendimentos nas regiões periféricas da Região Metropolitana de Campinas, com construções destinadas às faixas 1 e 2 do programa.¹⁷ Já os empreendimentos imobiliários destinados à faixa 3 concentram as atividades nas áreas com melhor infraestrutura, caso de alguns dos empreendimentos imobiliários da Região Metropolitana de São Paulo.

Segundo as autoras, a partir do mapeamento desses empreendimentos na Região Metropolitana de Campinas, foi possível observar “a ocorrência de operações fisicamente adjacentes”, constituindo o que denominam de “Empreendimentos Contíguos”, operações em que existem dois ou mais “empreendimentos do mesmo grupo controlador de construtoras (...) edificadas em lotes adjacentes”. As autoras identificam ser o maior problema desses empreendimentos contíguos a produção de áreas mono funcionais, “homogêneas do ponto de vista socioeconômico, de uso, de tipologia, de paisagem, entre outros elementos fundamentais para a qualificação do espaço e vida urbana.”

De acordo com os dados fornecidos pela Caixa, a maioria dos empreendimentos, 47%, possui entre 101 e 300 unidades, e uma pequena parcela, 9% do total, possui mais de 500 UH. Entretanto se considerarmos o critério da contiguidade, observamos que a maioria dos empreendimentos possui entre 301 e 1.500 UH e, além disso, 32% possui mais de 500 UH¹¹. (ROLNIK, ROYER, 2014, p.8-9)

Os dados apresentados pelas autoras tornam possível observar que a presença desses empreendimentos imobiliários nas áreas periféricas das regiões metropolitanas foi em grande medida impulsionada pelo programa Minha Casa Minha Vida e que, embora no caso das áreas mais periféricas sejam construções destinadas às faixas 1 e 2, existe um padrão de reprodução de um modelo de habitação destinado às camadas populares, que é o de alocá-las em áreas com pouca infraestrutura. Isso porque, a definição dos terrenos

para o plano público, personificando, atribuindo características humanas ao governo” (ROSSI, DEWECK, ARANTES, 2018, p.15)

¹⁷ O programa habitacional Minha Casa Minha Vida foi lançado, em 2009, pelo governo Federal.

As faixas de renda são definidas segundo a composição salarial mensal familiar. Na faixa 1, de zero a três salários mínimos, faixa 2 de três a seis salários mínimos, e faixa 3 de seis a dez salários mínimos. Disponível em: <https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST_HDC_002_1_ROLNK.ROYER.pdf>

onde serão localizadas estas construções é realizada pelas próprias construtoras, que têm *autonomia* para definir onde essas unidades serão construídas.

Outro dado sobre a atuação dos empreendimentos imobiliários diz respeito às disputas pela composição de um “banco de terrenos”. Raquel Rolnik (2015, p.292) chama a atenção para o fato de que em 2014 “(...) 22 empresas que estavam listadas na Bovespa. Entre elas, 9 concentravam 100 bilhões de reais (37 bilhões de dólares) em terra, o que representa quase 620 mil quilômetros quadrados de solo urbano, em várias cidades do país.” A incorporadora Even, uma das reclamantes de posse em terreno ocupado pelo MTST, em 2014, teria um banco de terrenos, segundo reportagem publicada pela Revista *Isto é dinheiro*, no valor de R\$5,3 bilhões.¹⁸

Um panorama da atividade das construtoras e incorporadoras imobiliárias nas regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas pode ser observado a partir do quadro 1 abaixo, organizado a partir de pesquisa na página do Tribunal de Justiça de São Paulo:

Quadro 1 - Disputas judiciais entre proprietários

Proprietários	Comarca	Assunto
MZM Butantã Desenvolvimento Imobiliário Ltda; GF 19 Incorporação Ltda	São Paulo	Alienação fiduciária
Fibra MZM Diadema Empreendimentos Imobiliários Ltda	Diadema	Promessa de compra e venda
MZM Grande ABC 03 Administração e Incorporação Ltda	São Caetano do Sul	Promessa de compra e venda
MZM Conquista Reserva Campestre Incorporação SPE Ltda	Santo André	Promessa de compra e venda
Beta 48 Incorporação Ltda, MZM Empreendimentos Imobiliários, MZM Participações Fc Ltda	São Paulo	Espécies de títulos de crédito
MZM Construtora e Beta 19 Incorporação SPE Ltda	Piracicaba	Promessa de compra e venda
MZM Empreendimentos Imobiliários	São Bernardo do Campo	Promessa de compra e venda

(Fonte: Elaboração própria a partir de pesquisa na página de internet do Tribunal de Justiça de São Paulo).

Esses são apenas alguns dos inúmeros processos que tramitam em diferentes comarcas das regiões metropolitanas envolvendo as disputas entre proprietários. No caso,

¹⁸ Reportagem publicada em 03/02/2017. Disponível em:< <https://www.istoedinheiro.com.br/reacao-da-even/>> Acesso em 2018.

selecionamentos alguns que envolvem o ramo imobiliário para ilustrar o espraçamento desses empreendimentos nessas regiões.

Do ponto de vista teórico, é possível examinar a relação entre o espraçamento dessas atividades a partir da distinção entre propriedade econômica e propriedade jurídica realizada na introdução. Por um lado, ao mesmo tempo em que empreendimentos do mesmo grupo controlador definem, pelo poder econômico, a produção de tipos de habitação, por meio de pressões políticas, estes grupos detêm autonomia, no caso da produção habitacional, para definir onde estas unidades serão construídas, o que, consequentemente, implica na configuração do espaço urbano. Por outro, a simples detenção da titularidade jurídica não garante ao seu proprietário capacidade para definir as condições de uso dos terrenos.

Jair Pinheiro (2016), em nota, realiza uma observação que ajuda a elucidar a questão. De acordo com o autor, existe uma defasagem entre propriedade jurídica e propriedade econômica (defasagem que se deve à variedade de condições econômicas engendrada pela divisão social do trabalho no capitalismo, determinada pelos dois lugares de proprietário e não proprietário dos meios de produção), sendo a propriedade econômica “o poder real difuso de determinar não diretamente o uso, mas as condições de possibilidade de uso da propriedade através de instrumentos econômicos” de modo que, continua o autor, “um título jurídico de propriedade pode subordinar (em graus diversos) o proprietário a um poder econômico mais ou menos difuso de outros proprietários, conforme o porte da propriedade e o setor de atuação (...)” (PINHEIRO, 2016, s/p, nota 8).

Grosso modo, se no campo jurídico o proprietário é definido pelas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar (Cf. DINIZ, 2010, p.477), tais faculdades não vão coincidir com a propriedade econômica, enquanto poder real de determinar às condições de possibilidades de uso. Daí o fenômeno dos terrenos ociosos no ambiente construído, tendo em vista que a simples titularidade jurídica de um terreno não é suficiente para determinar a capacidade de dinamizá-lo, o que resulta no fato de que, ao deter esta titularidade, o proprietário jurídico está subordinado à propriedade econômica, ou seja, aos elementos circundantes que compõem o ambiente construído.

A crítica realizada por Marx à ideologia de que o *jus utendi et abutendi* [Direito de uso e consumo] estivessem amparados na simples vontade privada também ajuda a explicitar esses aspectos. Marx (2007, p.76-77) aponta que a propriedade está determinada por limites econômicos:

Na prática, o *abuti* traz consigo limites econômicos muito bem determinados para o proprietário privado, se este não quiser ver sua propriedade, e como ela o seu *jus abutendi*, passando para outras mãos, já que a coisa, considerada simplesmente em relação com a sua vontade, não é absolutamente uma coisa, mas é apenas no comércio e independentemente do direito que ela se torna uma coisa, uma verdadeira propriedade (uma relação que os filósofos chamam de ideia). Essa ilusão jurídica, que reduz o direito à mera vontade, resulta necessariamente, no desenvolvimento ulterior das relações de propriedade, no fato de que alguém pode ter um título jurídico de uma coisa sem ter a coisa realmente.

Também ao tratar da renda da terra, n' *O Capital*, Marx (2017) chama a atenção para o fato de que embora a ilusão jurídica conceba a propriedade como uma simples relação de vontade, para que a renda da terra se realize é necessário o desenvolvimento de relações sociais de produção muito precisas:

A isso não acrescenta nada o poder jurídico dessas pessoas de usar e abusar de porções do planeta. O uso dessas porções depende inteiramente de condições econômicas que não estão relacionadas à vontade desses proprietários. A própria ideia jurídica significa apenas que o proprietário fundiário pode proceder com a terra tal como o proprietário de mercadorias o faz em relação a estas últimas; e essa ideia – a representação jurídica da livre propriedade do solo – só surge, no mundo antigo, à época da dissolução da ordem social orgânica e, no mundo moderno, com o desenvolvimento da produção capitalista. (MARX, 2017, p.677).

Essa formulação crítica à ideologia jurídica aponta para a diferença entre a ideologia da propriedade privada, enquanto livre disposição de vontade, e a relação de poder econômico, engendrada pela propriedade privada dos meios de produção, a que os proprietários jurídicos estão subordinados, em grau maior ou menor.

Em pesquisa sobre o circuito imobiliário, Mariana Fix (2011) chama a atenção para como a ampliação do mercado imobiliário se amparou, no período pesquisado, no programa habitacional Minha Casa Minha Vida, reconfigurando modalidades de aquisição de estoques de terras e, por sua vez, incidindo sobre a configuração do espaço urbano. Segundo a autora, a própria divisão entre faixas salariais do programa, empreendimentos voltados às faixas salariais entre 0 a 3 salários mínimos e aqueles voltados para as faixas de 3 a 10 salários mínimos, levou as empresas a realizarem aquisições diferenciadas de terras e, ao mesmo tempo, a projetarem a realização dos investimentos em diferentes relações estabelecidas com o Estado.

No caso dos empreendimentos voltados para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, “(...) as empresas são contratadas pela CEF, remuneradas pela construção e têm a

demanda organizada e cadastrada pelas prefeituras” (FIX, 2011, p. 190). Veja-se que esta organização da demanda também torna possível que estas empresas tenham certa segurança sobre a realização de seu investimento econômico. Por serem investimentos voltados às faixas salariais baixas, os terrenos para os empreendimentos passam a ser adquiridos em áreas periféricas e com pouca infraestrutura. A este respeito, Fix (2011) detecta um fenômeno interessante que pode ser pensando em relação aos movimentos de moradia, como o MTST, que atuam nas periferias urbanas:

As empresas passam a procurar terras que antes não apresentavam interesse, justamente pela precariedade da infraestrutura e pela distância em relação aos centros de dinheiro e poder. Começam mesmo a disputar terras com os movimentos populares e as Cohabs, que antes viam nessas terras as únicas passíveis de serem adquiridas para a implantação de conjuntos habitacionais. (FIX, 2011, p. 192)

Nos empreendimentos voltados às faixas salariais de 3 a 10 salários mínimos, segundo a autora, as empresas se encarregam da incorporação do empreendimento que lançam no mercado, assumindo os riscos se não conseguirem vendê-los (FIX, 2011, p.191). Isso explica as diferentes estratégias para criarem espaços em áreas atrativas do ponto de vista do mercado.

Para que se tenha uma noção de como as regiões com melhor infraestrutura na capital paulista são disputadas entre as próprias frações representantes do capital incorporador, uma reportagem da Revista Veja, publicada em 01/06/2017, apontava que há um profissional que atua no ramo imobiliário, denominado de “perdigueiro” (nos termos utilizados pela reportagem) que são os “caçadores” de terrenos na capital paulista. Esses profissionais, cerca de 200, fazem a busca por áreas desocupadas, além de “criarem espaço” para os empreendimentos, por exemplo, trabalhando no convencimento de moradores a venderem casas, sobrados em determinado quarteirão que possam vir a se transformar em condomínios. De acordo com a reportagem: “Enquanto a maioria das pessoas passa por um quarteirão e só vê um punhado de sobrados antigos, por exemplo, eles enxergam a chance de ouro de botar tudo aquilo abaixo e dar lugar a um moderno condomínio.” São, portanto, uma espécie de intermediários dos negócios, que lucram com 3% a 5% de comissão.¹⁹

¹⁹ Disponível em: < <https://vejasp.abril.com.br/cidades/perdigueiros-corretores-de-sao-paulo> > Acesso em 2018.

Outro aspecto interessante apontado por Mariana Fix é que não houve uma participação difusa de empresas no programa Minha Casa Minha Vida, mas alta concentração:

(...) o grau de concentração é relativamente elevado, com boa parte dos contratos assinados pelas maiores empresas ou outras menores, a elas subordinadas. Estimamos que cerca da metade das unidades do MCMV foram, até o presente, contratadas por 15 empresas em São Paulo. (FIX, 2011, p. 189)

Na pesquisa, a autora traz dados sobre como as empresas foram criando outras marcas voltadas ao atendimento de demandas específicas, o que permite entender, por exemplo, as variações no quadro 1 de nomes ligados a um grupo em comum.

Aspecto que paralelamente aponta para o fato de que o espraiamento dessas atividades não se viabilizaria sem que estivessem amparadas no Estado, daí a declaração de um dos representantes do ramo de que: “Já estávamos estudando o mercado brasileiro há mais de um ano. O pacote habitacional do governo veio para viabilizar os nossos planos no País.” (Clóvis Massuda, gerente de construção e projetos da Homex Brasil *apud* FIX, 2011, p.185).

O que envolve não apenas uma produção legislativa favorável, mas também a produção sobre a legitimidade de uma relação entre legalidade/ilegalidade do que seja ocupar os espaços urbanos, e que perpassa o próprio sentido de ordem e coesão representados pelo Estado, que será promovido pelas instituições que fazem parte do seu aparelhamento.

Daí que as diferentes formas de os movimentos populares se relacionarem com o Estado entram em relação com esta função de ordem e coesão, pois quanto maior a tendência de apresentarem uma prática política autônoma, no sentido de não diluírem e/ou não apresentarem suas demandas de maneira difusa em relação aos interesses dominantes promovidos pela política urbana, maior a chance de choques/conflitos.

É nesse contexto que se insere uma das disputas realizadas pelos movimentos populares de moradia em geral (além do MTST), que se refere à aplicação do princípio da função social da propriedade, como será apresentado adiante. Tais lutas visam a limitar o poder econômico sobre a definição do próprio ambiente construído, *não se relacionando*, conforme aponta Pinheiro (2016, s/p), à “propriedade pessoal que garante autonomia ao seu detentor [que] nunca foi contestada pelas lutas populares, porque é justamente o direito a essa autonomia o objetivo das lutas”.

1.2 A demanda por moradia

Tendo em vista a produção do urbano, o item moradia, embora só tenha valor de uso para aquele que a utiliza, na medida em que está integrada ao circuito social de valorização, passa a ter um valor de troca incorporado de acordo com outros elementos circundantes, o que significa que o acesso a esse item está subordinado ao processo de produção do urbano²⁰. Do ponto de vista econômico, Sassen (2016) aponta que existem três formas de a habitação assumir papel econômico: “como parte do setor da construção, do mercado imobiliário e do setor bancário, na forma de hipotecas.” (SASSEN, 2016, p. 147)

No caso da cidade de São Paulo e sua Região Metropolitana, Lúcio Kowarick (1979, p. 31) demonstrou que, até os anos 1930, a moradia do trabalhador era, de certa maneira, suprida por meio das “vilas operárias”, moradias contíguas às fábricas, alugadas ou vendidas aos operários. Esse fornecimento de moradias aos trabalhadores diminuía, então, os custos de reprodução da força de trabalho e permitia que os salários fossem rebaixados. A solução, segundo o autor, era viável à medida em que tanto a força de trabalho urbana disponível era relativamente baixa, como os preços dos terrenos para construção eram relativamente baixos, permitindo, assim, que em certa medida as empresas arcassem com os custos da construção dessas moradias.

A intensificação do processo de industrialização, concomitantemente, ao aumento da oferta de força de trabalho, gerou a valorização dos terrenos das áreas onde estavam instaladas as empresas, tornando, assim, a construção dessas moradias, uma solução “antieconômica”, nos termos do autor, para as empresas. Assim, o aumento da oferta da força de trabalho e a valorização dos terrenos que reúnem as condições necessárias para

²⁰ De acordo com dados da Fundação João Pinheiro, divulgados em 2016, no ano de 2013, o déficit habitacional estimado correspondia a 5,846 milhões de domicílios, 85,7% deste déficit estava localizado nas áreas urbanas; no ano de 2014, o déficit saltou para 6,068 milhões de unidades. De acordo com a Fundação, consideradas as unidades da Federação, “os valores absolutos do déficit habitacional são expressivos em São Paulo, único estado cuja necessidade de novas unidades habitacionais ultrapassa um milhão de moradias”. “Entre 2013 e 2014, o déficit habitacional do estado passou de 1,254 milhão para 1,327 milhão de unidades. Metade desse déficit está localizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP); 50,2% em 2013 e 47,1% em 2014. Em termos relativos ao total de domicílios, o déficit habitacional em São Paulo passou de 8,7%, em 2013, para 8,9%, em 2014” (FJP, 2016, p.30). Por déficit habitacional a Fundação classifica as deficiências do estoque de moradia, que se referem àquelas moradias sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou desgastes físicos, coabitação familiar forçada e casos dos moradores de baixa renda que encontram dificuldades de pagar aluguel. As informações estão disponíveis em: < <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>> Acesso em: 2018.

a realização dos processos produtivos geraram um processo de transferência, para o próprio trabalhador, da provisão da moradia.

A moradia, como item necessário à reprodução da força de trabalho fora do processo produtivo é, então, transferida aos trabalhadores como consequência do próprio processo de valorização do capital.

Ao transferir a provisão e construção de moradias aos trabalhadores, as empresas não apenas deixaram de arcar com os custos de uma parte da reprodução da força de trabalho, mas, indiretamente, transferem parte desses custos para o Estado, principalmente aqueles relacionados à provisão de infraestrutura.

As empresas transferem assim o custo da moradia (aquisição, aluguel, conservação do imóvel) conjuntamente com os gastos com transporte para o próprio trabalhador e os relacionados aos serviços de infraestrutura urbana, quando existentes, para o Estado. Desse momento em diante as ‘vilas operárias’ tendem a desaparecer e a questão da moradia passa a ser resolvida pelas relações econômicas no mercado imobiliário. (KOWARICK, 1979, p. 31).

É nesse contexto que surgem, em São Paulo, os aglomerados urbanos distantes dos centros dos processos produtivos, compondo o que passou a ser designado por periferias urbanas, na medida em que o aumento da oferta da força de trabalho e a especulação sobre os valores dos terrenos fizeram (e fazem) com que os trabalhadores se desloquem para áreas menos valorizadas.²¹

Kowarick qualifica esse processo de *construção* de um problema habitacional para os trabalhadores pelo conceito de *espoliação urbana*, o qual designa como “o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho.” (KOWARICK, 1979, p. 59)²²

²¹ O crescimento exponencial das favelas se dá a partir dos anos 1980. Taschner e Bógus (2001, p. 35) apontam, no caso da cidade de São Paulo, que: “A região entre as avenidas marginais perdeu quase 130 mil residentes nos anos 80 e 230 mil nos seis primeiros anos da década de 90. De outro lado, a periferia ganhou cerca de 1,3 milhão entre 1980 e 1991 e quase 505 mil entre 1991 e 1996”.

²² Importante observar que Kowarick (2000), em *Escritos urbanos*, revisa o conceito de espoliação urbana e aponta que “não há ligação linear entre precariedade das condições de existência e os embates levados adiante pelos contingentes por ela afetado”, de modo que as condições de espoliação e pauperização seriam apenas as matérias primas que servem de engrenagem para as lutas sociais (KOWARICK, 2000, p.69). Jair Pinheiro (2006), entretanto, critica a revisão e reitera a pertinência da primeira definição, observando, entre outros aspectos, que “Para inserir a esfera da produção – isto é, da construção – da cidade no debate não é necessário inventar um novo tipo de relação entre as lutas e as contradições urbanas, basta tomar a política como um embate entre forças sociais entendidas como forças materiais, no sentido marxiano, por que se organizam a partir dos lugares que ocupam nas relações sociais de produção, incluídos os recursos materiais e intelectuais à disposição nesses lugares.” (PINHEIRO, 2006, s/p)

A partir do conceito de espoliação urbana, o autor procura demonstrar que os processos de aumento de extorsão sobre o valor da força de trabalho foi transferido para fora dos processos produtivos, o que, em parte, recai sobre o Estado à medida em que essa transferência exige a constituição de um ambiente mínimo de infraestrutura que dê condições à reprodução e ao deslocamento da força de trabalho no urbano.

O aumento da demanda por moradia e consequente aumento dos aglomerados urbanos periféricos passaram a constituir o que Erminia Maricato (1982) denominou de *arquitetura do possível*, em referência às autoconstruções inacabadas que passaram a compor o cenário urbano, no qual os trabalhadores construíam (e constroem) suas moradias dentro de uma lógica do imprevisto: trabalhando nos dias de folga, aos fins de semana, utilizando materiais precários, em uma produção realizada de maneira parcializada ao longo dos anos, estendendo esse inacabamento a partir dos “puxadinhos” conforme a família se amplia. Esse aspecto acelera o tempo de desgaste da própria força de trabalho, uma vez que além do processo de construção nos períodos de folga, tem-se um deslocamento de transporte diário.²³

Os autores também demonstram, nesse sentido, que as diferentes formas de ocupação do solo pelos trabalhadores seguiram um fluxo de “fixação-expulsão” ao passo que as áreas providas de infraestrutura elevam o preço dos terrenos próximos, gerando, por sua vez, constantes deslocamentos para áreas cada vez mais afastadas e desprovidas de infraestrutura.²⁴

A partir de uma ampla pesquisa sobre os assentamentos populares, Rolnik (2015) considera que no Brasil, como em diversos países do mundo, ainda que se utilize comumente o termo favela para designar a ocupação de terra que pertence a um outro, esta não é a origem da maioria dos assentamentos populares. “Muito mais comuns do que a ocupação de terrenos são as distintas formas de compra ou aluguel de pedaços de terra que não foram objeto de parcelamento oficial do solo e que, em geral, nem poderia ser aprovado pelas normas em vigor.” (ROLNIK, 2015, p.175)²⁵.

De tal modo, não se trata somente de ocupação de terrenos “já apropriados”, mas da existência de outras modalidades de posse da terra que sobrevivem ao modo de

²³ Ver também Nabil Bonduki e Raquel Rolnik (1982).

²⁴ Rolnik (2015, p. 278) aponta que o “índice Fipe-Zap – um indicador de preços de imóveis – apontou a valorização de cerca de 200% no preço dos imóveis em São Paulo, entre 2008 e 2014. Os aluguéis subiram quase na mesma proporção, muito acima dos ganhos salariais e de renda dos mais pobres”

²⁵ Raquel Rolnik (2015) realizou uma ampla pesquisa empírica a partir de visitas a diversos países como relatora especial para o Direito à Moradia Adequada da Organização das Nações Unidas (ONU).

produção dominante, e de como esses assentamentos passam a ser deslocados para dar lugar a novas atividades voltadas às necessidades de acumulação do capital.

Os autores apontam, assim, que a constituição de um problema habitacional para os trabalhadores das classes populares está em estreita relação com o processo de acumulação capitalista, a constituição de trabalhadores pauperizados e a constituição de um mercado imobiliário, o que coloca, então, a necessidade de intervenção do Estado, visto que tanto as condições de infraestrutura como a provisão da moradia são transferidas para a gestão estatal.

Por outro lado, essa transferência também está relacionada a como gerir a reprodução desse contingente, porque embora possam ser “expulsos”, conforme aponta Sassen (2016), é necessário que se produza a legitimidade sobre essas expulsões e, mais do que isso, é necessário que se produza um sentido de fatalidade e inevitabilidade desses processos, o que está relacionado a uma produção propriamente ideológica para promover formas de distribuição espacial nas cidades.

1.3 Algumas fases da integração do MTST à política

O Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto iniciou sua constituição em 1997 na cidade de Campinas-SP, passando em seguida a se organizar nas Regiões Metropolitanas de Campinas e São Paulo. Em pesquisa anterior que realizamos, a emergência desse movimento foi explicada como parte de iniciativas impulsionadas pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Ao longo dos últimos 21 anos, o MTST estendeu sua organização a outros 12 estados do país (e Distrito Federal): Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás, Ceará, Pernambuco, Sergipe, Alagoas, Roraima, Tocantins, Paraíba e Distrito Federal (SIMÕES *et al*, 2017), tornando-se um dos principais movimentos populares urbanos do Brasil na conjuntura das lutas sociais populares.²⁶

Nesses anos de ação política no espaço urbano, a relação do MTST com o Estado combinou ações não institucionais e ações mais institucionalizadas as quais apontam para os modos e caminhos que este movimento utilizou (e utiliza) para sua integração à política. Retomando a apresentação teórica introdutória sobre as diferentes formas de

²⁶ Os dados foram colhidos tanto na página de internet do MTST como no livro “*MTST 20 anos de história*”, autoria de Simões *et al* (2017).

integração das classes populares à política, é possível estabelecer dois aspectos inter-relacionados para pensar essa integração.²⁷

Em primeiro lugar, cabe entender o grau de autonomia em que o MTST apresenta interesses próprios, sem dissolvê-los ou fundi-los aos interesses de outras classes /frações (Cf. PINHEIRO, 2017; MACHADO, 2017) e, em seguida, entender se este movimento social, mesmo apresentando interesses próprios no quadro global de funcionamento da própria política de Estado, a partir do desenvolvimento do programa habitacional Minha Casa Minha Vida, funcionou ou não, como classe-apoio (Cf. BOITO JR., 2018) a essa política, na medida em que, mesmo que nessa integração tenha apresentado seus interesses, no interior do contexto urbano eles acabaram se configurando de maneira subordinada aos das frações representantes do ramo imobiliário e incorporador, que efetivamente tiveram seus interesses atendidos.

Para que possamos expressar um entendimento mais plausível sobre esses aspectos, torna-se necessário examinar como as ações deste movimento se apresentaram.

Armando Boito Jr. (2018), ao analisar a relação entre os governos do Partido dos Trabalhadores com uma parcela dos trabalhadores que serviram de base de sustentação aos governos Lula e Dilma Rousseff, parcela denominada pelo autor como “massa marginal”, avalia que, apesar dos programas sociais desenvolvidos, o governo não logrou organizar essa base, mas as manteve desorganizadas. Em sua avaliação, uma parte desses setores mantiveram-se como “(...) massas iludidas pelo fetiche do Estado [e] não se organizam nem defendem suas lideranças; na verdade, imaginam que são poderosas [as lideranças] o suficiente para vencer as dificuldades sozinhas. Esperam ser defendidas por elas.” (BOITO JR., 2018, p. 137).

A definição do autor diz respeito a um tipo de posicionamento em que os principais setores que hipotecam apoio a uma determinada política de Estado aparecem na “cena política”, mesmo que não apresente seus interesses de maneira organizada. Tal aspecto pode ser enquadrado naquilo que Pinheiro (2017) define sobre uma das possibilidades de integração política das camadas populares como: “dissolvida na prática das classes dominantes quando os indivíduos-agentes, seus membros, desaparecem da política sob forma organizada, comportando-se como simples eleitores.” (PINHEIRO, 2017). Dissolução que, segundo Pinheiro, “pode ser observada na relação de clientelismo com os partidos da ordem”, e, por outro lado, reproduz “mecanismos de subjetivação e

²⁷ Tomando por base as análises desenvolvidas por Machado (2017), Pinheiro (2017) e Boito Jr. (2006) apresentados na introdução.

seus efeitos de dominação ideológica (acomodação, sentido de representação, medo, sentido de inevitabilidade, deferência e resignação” (THERBORN, 1980 *apud* PINHEIRO, 2017, p. 314). Essa forma de integração à política não é a que observamos no caso do MTST.

A partir da pesquisa desenvolvida por Débora Goulart (2011), é possível delimitar um período que diz respeito às primeiras experiências do MTST até o período de 2007. Nesse período, o MTST passou por diferentes momentos até conseguir realizar uma experiência de ocupação mais duradoura, a partir de 2005/2006, com a ocupação por ele denominada de “Chico Mendes”, que ocorreu no município de Taboão da Serra que faz parte da Região Metropolitana de São Paulo.

Em suas primeiras ocupações, a principal dificuldade que o MTST encontrou, segundo relatos de militantes fornecidos em entrevistas (Cf. SILVA, 2014), assim como o trabalho de Goulart (2011), foi conseguir consolidar uma ocupação por tempo maior. O que foi explicado como resultante da rapidez com que os processos de reintegração eram cumpridos e as dificuldades de negociação com o Estado.²⁸ Em 2005/2006, com a ocupação “Chico Mendes”, o MTST conseguiu, ao estender o processo de reintegração, realizar experiências que teriam ajudado na consolidação de sua base social e possibilitado expandir sua ação para fora das ocupações.²⁹ Conforme Goulart (2011, p.46):

Os contatos se expandiam e foram, também, em direção às comunidades periféricas organizadas. Entre os grupos que se aproximaram do movimento, estavam antigos militantes que, nos idos da década de 1980, realizaram trabalhos de base com moradores dos bairros periféricos de cidades da Grande São Paulo. Esta vivência propiciou uma aproximação com a Associação Periferia Ativa (APA), o que fortaleceu os vínculos do MTST fora dos acampamentos, ampliando a atuação entre a população pobre.

Nesse período, com as ações de pressões diretas (ocupações, marchas, acorrentamentos) o MTST procurava se apresentar criticamente em relação às formas de integração à política pela via estritamente institucional. Na época, um discurso ideológico que foi dirigido ao MTST era de que este seria um “movimento estrangeiro” (Cf. MIAGUSKO, 2008; GOULART, 2011). O discurso fazia alusão a dois aspectos: 1) a existência de movimentos de moradia nos municípios que, segundo Miagusko (2008,

²⁸ Ver a respeito o trabalho de Goulart (2011), Silva (2014).

²⁹ A ocupação “Chico Mendes” ocorreu em outubro de 2005, no município de Taboão da Serra, Região Metropolitana de São Paulo, e permaneceu no mesmo terreno até junho de 2006, conferir Goulart (2011).

p.193), seriam “movimentos de caráter mais localista que mantêm relação com o Poder Público de negociação de suas demandas”; 2) ao cadastramento de demanda habitacional que as prefeituras realizavam. De acordo com Miagusko (2008, p.192):

Os poderes locais questionaram a ocupação em Taboão da Serra. O argumento principal era, assim como em São Bernardo, a ausência de sem-teto na cidade que já não estivesse atendido pelos programas habitacionais e o caráter estrangeiro do movimento.

Uma das respostas do MTST a esse discurso foi uma produção audiovisual, a qual, entre outros aspectos, trazia o depoimento de acampados que eram do próprio município, como destacamos a seguir:

(...) eu mesmo to aqui acompanhando, moro há 20 anos no Taboão (...) e eu continuo pagando R\$ 410,00 de aluguel e num vou sair, vou ficar com eles aqui. E todos políticos eu já conheço, certo, Evilasio já foi na minha casa, Fernando, Arlete, todos me conhecem [...] (Fala de morador de Taboão da Serra, SILVA, 2014, p.119)

O discurso que faz alusão ao caráter “estrangeiro” do MTST demonstra como se apresentam, no plano ideológico, as disputas em torno das “capacidades organizacionais” (WRIGHT, 1981, p.94) das classes trabalhadoras. Essa dimensão discursiva também é efeito de como o processo de descentralização pós Constituição de 1988, que deu maior autonomia administrativa aos municípios (Cf. ROLNIK, SOMEKH, 2000; GOMES, COUTINHO, 2008) e, ao mesmo tempo, abriu canais de participação às organizações populares (Cf. SILVA, 1998), passou a ser utilizado contra as próprias organizações populares, na medida em que essa alusão diz respeito à uma separação jurídico-territorial segundo a qual a condição para que um sem-teto seja reconhecido como legítimo de receber atendimento à demanda por moradia é ser portador de um título que comprove sua cidadania municipal – o que parece fazer algum sentido do ponto de vista do controle cadastral municipal, mas este sentido se desfaz quando analisamos um outro aspecto obscurecido que é a situação habitacional, enquanto posse real (conforme definido na introdução), mas sob ilegalidade jurídica em que vive grande parte da população brasileira, regra em todas as cidades brasileiras. O que pode ser examinado a partir de uma fala bastante ilustrativa de Erminia Maricato nos seguintes trechos que transcrevemos abaixo:

(...) a ocupação de terras (...) ilegal ou irregular no Brasil, e nas cidades brasileiras não é uma escolha, é uma determinação, é uma falta de escolha. (...) grande parte da população das nossas cidades mora em áreas ocupadas ilegalmente ou em lotes (...) que a gente chama de clandestinos ou ilegais, porque essas pessoas não têm acesso a soluções de moradia que vem do mercado ou que vem do Estado. Ou as pessoas podem comprar uma moradia no mercado ou essa moradia tem que vir de políticas públicas. Quando não vem de um lado nem do outro, as pessoas simplesmente, como elas não evaporam depois da jornada de trabalho, elas precisam de um lugar para morar. No Brasil, a ocupação é mais regra do que exceção. No município de São Paulo, $\frac{1}{4}$, a cada 4 famílias 1 mora de forma irregular ou ilegal em ocupações. Não estou falando de uma população que é minoria, não estou falando de uma população que quer confrontar a lei, que é contra a propriedade do outro. Eu estou falando de uma parte da nossa população que não tem escolha. (...) Nós temos mais de 1 milhão de pessoas morando em áreas de proteção de mananciais. (...) Nós temos perto de 400 mil imóveis construídos vazios só no município de São Paulo (...) ou nós temos terrenos (...) que são ociosos, que são servidos de infraestrutura, pela qual toda a comunidade já pagou, e que ficam vazios. (...) Será que esta população está indo contra a lei? (MARICATO, 2017)³⁰

O trecho transcrito permite observar como o discurso de que um movimento de sem-teto possa ser “estrangeiro” deixa de fazer sentido tão logo se constate, como observa Maricato, que após a jornada de trabalho, essas pessoas não desaparecem, mas se alocam a partir de diferentes relações de posse, sejam elas juridicamente legais ou ilegais, para resolver sua necessidade de habitação.

Em 2006, ainda com ações marcadas por sua força de pressão, o MTST realizou alguns acordos com o Estado. De acordo com o depoimento de Guilherme, uma das lideranças do MTST, as negociações só começaram a avançar após a greve de fome que o movimento fez em frente à casa de Lula, presidente no período. A partir deste momento, o governo federal entrou nas negociações:

A gente tem uma reunião com a mediação do Ministro Gilberto Carvalho, na época ele era chefe de gabinete, não era Ministro, com o Ministro das Cidades, a Secretária nacional de habitação aqui em São Paulo, a partir dessa reunião se constrói um acordo pra construção de moradia. [...] nesse processo a gente conseguiu fazer com que a prefeitura de Taboão, pressionada pelo Governo Federal, flexibilizasse e começou a discussão sobre bolsa aluguel. (Depoimento de Guilherme, em janeiro de 2013)

Segundo Goulart (2011), esses acordos implicaram em responsabilidades que o MTST precisou assumir:

³⁰ Disponível em: <<https://www.brcidades.org/videos>> Acesso em: 2019.

O movimento passou a conviver, a partir do acampamento Chico Mendes, com os meandros das negociações com o poder executivo e legislativo, que devolveu ao movimento parte das responsabilidades pela viabilização dos projetos habitacionais, como a localização de terrenos, o cadastramento das famílias e mostrou a morosidade dos entraves “técnicos” para aprovação de cada parte do processo, como laudos das áreas, liberação dos recursos, etc. (GOULART, 2011, p. 49)

A partir de então, em diálogo com o governo federal e governo local, o MTST realizou negociações obtendo acordo com a prefeitura para a liberação de bolsa-aluguel para uma parte da sua base social que estava acampada na ocupação Chico Mendes.³¹

Em 2008, marcando um segundo período, o MTST desenvolveu o que Goulart (2011) denominou como o início do *processo de estadualização* e, paralelamente, de sua *nacionalização*, esta última a partir de 2009. Em 2008, segundo a autora, o MTST realizou três ocupações simultâneas que deram maior visibilidade ao movimento (Cf. GOULART, 2011, p. 53). Ao mesmo tempo, foi lançado o “Manifesto Popular de 28 de março”³² em articulação com outros movimentos, fato que já aponta para uma ação declarada de disputar demandas também pela via institucional, procurando apresentar seus interesses em disputa com os interesses de empresários da construção civil e ramo imobiliário. Segundo Goulart (2011):

A intenção era dialogar com o governo federal. Havia uma avaliação dos programas federais, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, segundo o manifesto, “tem alegrado muito mais os empresários da construção civil e do ramo imobiliário do que o povo que necessita de moradia.” (Idem). Sobre o Ministério das Cidades, a crítica vai em outra direção, alertando para as dificuldades derivadas da institucionalização de muitos movimentos e da burocratização. Segundo essa crítica “seus ‘espaços de participação’, apresentados como avanços na efetivação de uma política urbana democrática, não representaram nenhum grande passo na solução de nossos problemas. Ao contrário, reproduzem uma forma burocrática e elitista de se tratar as questões urbanas.” (Idem). As reivindicações, portanto, estão centradas na criação de uma política habitacional baseada em subsídios estatais e em desapropriação de imóveis, segundo constatação de sua função social, bem como de uma política de

³¹ Essas são informações obtidas a partir de entrevistas que realizamos durante a pesquisa de mestrado, que podem ser conferidas em Silva, 2014.

³² De acordo com Goulart (2011, p. 55, nota 61): “Assinam o documento “Manifesto Popular 28 de março”: Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST); Movimento Urbano dos Sem Teto (MUST) – São Paulo; Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB); Movimento dos Conselhos Populares - Ceará (MCP); Movimento Sem Teto de Luta – Amazonas; Movimento de Luta Popular Comunitária (MLPC) e Movimento das Famílias Sem Teto (MFST) – Pernambuco; Movimento Quilombo Urbano – Maranhão; Movimento das Mães Sem Creche; Fórum de Moradia e Movimento Terra e Liberdade (MTL) Democrático Independente – Minas Gerais.”

transporte e creches públicas e a aplicação das tarifas sociais nos serviços públicos como água, esgoto e luz. (GOULART, 2011, p. 55)

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 2007 pelo governo federal, na segunda gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. Leitão (2009), ao avaliar o PAC, observa que este foi “desenhado para estimular o crescimento econômico da economia do país, associando investimentos em infraestrutura às medidas institucionais (de estímulo ao crédito e ao financiamento, de melhoria do ambiente de investimento, de desoneração e aperfeiçoamento tributário, de gestão e medidas fiscais de longo prazo” (LEITÃO, 2009, p.218).

Em 2009, o governo federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida, tendo como um de seus objetivos centrais construir uma saída para a crise econômica de 2008 (Cf. GOULART, 2011; FIX, 2011; ROLNIK, 2015; OLIVEIRA, 2016). Segundo Fix (2011)

A situação de crise foi, justamente, a alegação utilizada para o lançamento do pacote Minha Casa Minha Vida no momento em que um plano nacional para a habitação – encomendado pelo próprio governo em 2007 – estava praticamente pronto: o Planhab. Vale lembrar que o governo chegou a propor outra resposta ao problema da crise das empresas do setor, antes do MCMV. A Medida Provisória 443, de 2008, autorizou o governo, em especial a Caixa Econômica Federal, por meio da criação de uma subsidiária (Caixa Participações), a comprar ações de empresas da construção civil – construtoras e incorporadoras. O setor imobiliário se opôs fortemente à medida e a Cbic acusou o governo de tentar estatizar o setor. Assim, o setor advogava apoio do governo como condição necessária para produção de habitação de baixo custo e, simultaneamente, liberdade para a construção das casas nos seus termos (...). (FIX, 2011, p.139)

A autora observa que “o setor da construção liderou a alta na Bolsa, com destaque para empresas voltadas ao segmento econômico. Boa parte dos primeiros empreendimentos utilizou estoque de terras para empresas, área de grande extensão (...)” (FIX, 2011, p. 141).

Esse quadro geral de disputas de interesses entre as classes e frações representantes do setor de construção, imobiliário e da incorporação com os interesses dos movimentos de moradia, centrados no Estado, também levou o MTST a se integrar ao PMCMV, passando, a partir de então, a combinar suas ações de pressão (ocupações, manifestações etc.) com ações institucionais.

É dessa disputa que surge a modalidade PMCMV-Entidades, criado a partir de mobilizações e reivindicações dos movimentos de moradia. De acordo com Raquel

Rolnik (2015, p.301-302), entre 2008 e 2009, diante do desmonte do Ministério das Cidades e esvaziamento do Conselho das Cidades, os movimentos de moradia e o Fórum Nacional de Reforma Urbana realizaram atividades de mobilização com a preocupação de que o pacote habitacional, PMCMV, fosse lançado sem a sua participação. A autora observa que, após audiências e negociações com o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva e com a então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, resultou o compromisso de que o programa incluiria uma modalidade – Minha Casa Minha Vida Entidades – que receberia inicialmente 500 milhões de reais, do total de 34 bilhões de subsídios, para serem destinados à produção de moradias por associações e cooperativas autogestionadas (ROLNIK, 2015, p. 302).³³

Em 2009, em uma ação de acorrentamento que realizou em frente à casa de Lula, na época presidente da República, o MTST reivindicava do governo federal:

- Desapropriação de terrenos ocupados pelo MTST. Em especial o terreno da ocupação Zumbi dos Palmares em Sumaré, que está ameaçado de despejo.
- Regularização fundiária do assentamento Anita Garibaldi para mais de 2000 mil famílias.
- Agilidade burocrática para as famílias do Acampamento Carlos Lamarca, há mais de 5 anos esperando resposta do governo.
- Participação ativa do Governo Federal nas negociações do MTST em todas as regiões e Estados onde o MTST está presente.³⁴

Esse tipo de ação declarada também significou que o MTST confrontava os próprios mecanismos de dominação ideológica, tal como, a produção de adaptação de um sentido de inevitabilidade e/ou de resignação (THERBORN, 1987, p.76-78) em um contexto em que seus interesses estavam política e economicamente subordinados aos interesses das frações representantes do capital imobiliário, construtoras e incorporadoras, e pela maneira como o PMCMV estava sendo implementado.

Essa subordinação significa que os interesses prioritariamente atendidos por essa política pública foram aqueles dos setores imobiliários, Mariana Fix (2011) destaca, por exemplo, a declaração da construtora Rossi, segundo a qual:

O setor imobiliário nunca teve tantos incentivos, e isso nos permite projetar crescimento sustentável para os próximos anos. Temos estrutura operacional e banco de terrenos para avançar ainda mais no

³³ Segundo Rolnik (2015, p.302), também em 2009, os movimentos de sem-terra que lutam pela reforma agrária conseguiram aprovar uma outra modalidade para construção de casas para suas cooperativas e pequenos produtores da agricultura familiar.

³⁴ Disponível em: <<https://passapalavra.info/2009/07/8028/>> Acesso em: 10/10/2019

segmento econômico e continuar respondendo às demandas dos demais nichos e perfis de empreendimento. (FIX, 2011, p.144)

Em direção parecida, Boito Jr. (2018, p.112) observa que o programa “(...) ensejou uma convergência de interesses entre os sem-teto e todo o ramo da construção civil – a convergência de interesses não exclui a luta em torno do modelo de casa, do modo de financiamento e de outros pontos do programa.”³⁵ Entretanto, a convergência e a luta em torno do modelo, não exclui o fato de que a participação do movimento sindical e popular se realizou de maneira subordinada aos interesses dessa burguesia interna que teve seus interesses priorizados.³⁶

Assim, se constituiu o que Pinheiro (2017, p.315) denominou como uma “cadeia de subordinação de interesses de classe segundo a configuração da economia política urbana”.

No topo está a fração burguesa hegemônica no bloco no poder, cujos interesses definem as coordenadas gerais do sistema urbano através, por um lado, da política econômica para a reprodução ampliada dos três circuitos do capital em âmbito nacional (...) por outro, da política de Estado para o desenvolvimento urbano. Numa articulação subordinada a esses interesses hegemônicos, em posições intermediárias, estão os interesses do setor econômico dominante na cidade, em seguida, os demais setores do capital e, no fim da linha os da pequena burguesia. (PINHEIRO, 2017, p. 315)

Essa subordinação pode ser observada pela parcela ínfima de recursos que foram efetivamente destinados aos movimentos de moradia, 1% do total, segundo Raquel Rolnik (2015). A autora ainda salienta que as “incorporadoras financeirizadas e seus investidores foram altamente beneficiados pelo programa, já que este não só os salvou da derrocada, como impulsionou o valor de suas ações.” (ROLNIK, 2015, p. 305)

Para citar o exemplo de outros movimentos populares que tiveram alguns interesses atendidos no interior dessa cadeia de subordinação, destacamos a análise de Tatagiba e Teixeira (2016), por exemplo, ao observarem, em relação à União Nacional por Moradia Popular (UNMP), que a proposta de autogestão (principal bandeira de luta

³⁵ De acordo com Boito Jr. (2018, 108) “A grande burguesia interna, força dirigente da frente neodesenvolvimentista, encontra-se distribuída por diversos setores da economia – mineração, construção pesada, a cúspide do agronegócio, a indústria de transformação e, em certa medida, os grandes bancos privados e estatais de capital predominantemente nacional. O que unifica essas grandes empresas é a reivindicação de favorecimento e de proteção do Estado na concorrência que elas empreendem com o capital estrangeiro.”

³⁶ Agradeço a Eliel Ribeiro Machado por chamar a atenção para esses aspectos.

desse movimento) “pode conviver com o sistema habitacional orientado para o mercado, desde que seja mantido como programa ‘alternativo’, ‘piloto’, ‘experimental’ ou ‘residual’, como é o caso atualmente da modalidade Entidades, do Programa Minha Casa Minha Vida, que destina menos de 1% para a autogestão habitacional.” (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2016, p. 100, grifos das autoras). Basta observar, nesse sentido, que a aquisição dos terrenos para implementação do programa nessa modalidade ficou a cargo dos próprios movimentos, que precisam adquiri-lo no mercado. Desse modo, embora alguns direitos sociais tenham sido atendidos, eles foram a partir da lógica da oferta do mercado, o que aponta que não houve atendimento universalizado a esses direitos.³⁷

Em 2013, com o desenvolvimento dos conflitos de classe que inicialmente emergiram a partir de reivindicações pela redução da tarifa de ônibus, o MTST passou a realizar ocupações também na cidade de São Paulo. Esse dado é importante porque a cidade de São Paulo, devido à intensa valorização dos preços dos terrenos e intensa disputa entre as próprias frações representantes do capital incorporador, parece apresentar maior dificuldades para a atuação do MTST. Em 2004, por exemplo, o MTST realizou uma tentativa de ocupação na cidade de São Paulo, mas, de acordo com Simões *et al* (2017), a tentativa foi frustrada.

(...) o MTST viveu um de seus piores momentos, sendo cogitado inclusive o encerramento das atividades do Movimento, devido a tantas derrotas e repressão. (SIMÕES *et al*, 2017, p.28)

Essas dificuldades podem ser entendidas à luz do exposto no primeiro tópico sobre a intensa disputa pela produção dos espaços urbanos, tanto é assim que a maioria das ocupações do MTST foi realizada em terrenos localizados nas regiões metropolitanas.

Algumas das ocupações realizadas no período podem ser observadas no quadro 2 abaixo, em que é possível perceber as ocupações realizadas a partir de 2013 por este movimento na cidade de São Paulo:

³⁷ Em nota, Tatagiba e Teixeira (2016, p.98) observam que “(...) para lidar com a especulação em torno do preço da terra, os movimentos propuseram a modalidade ‘Aquisição de terreno, elaboração de projetos e legalização’, conhecida como compra antecipada, que destina recursos para a compra do terreno antes de toda a burocracia estar finalizada.”

Quadro 2 - Ocupações realizadas pelo MTST

Ano	Nome da ocupação	Tipo de terreno/Quem reclamou posse	Município
1997	Parque Oziel	Privado/Fazenda Taubaté (144 proprietários reclamaram posse)	Campinas/SP
2001	Anita Garibaldi	Privado	Guarulhos/RMSP
2002	Carlos Lamarca	Privado/ Indústrias Matarazzo	Osasco/RMSP
Continuação...			
2003	Santo Dias	Volkswagen	São Bernardo do Campo/RMSP
2005	Chico Mendes	Privado/ Cooperativa habitacional Paulicoop	Taboão da Serra/RMSP
2007	João Candido	Privado/ Frigorífico Eder	Itapeverica da Serra/RMSP
2008	Frei Tito	Privado	Campinas/SP
2008	Silvério de Jesus	Privado	Embu das Artes/RMSP
2008	Terra e Liberdade Nova Mauá	Petrobrás	Mauá/RMSP
2008	Zumbi dos Palmares	Privado/Empreendimentos Imobiliários Cidade de Paulínia	Sumaré/RMC
2010	Che Guevara	Intra Construtora	Taboão da Serra/RMSP
2011	Nova Palestina	Privado	Santo André/RMSP
2011	Dandara		Hortolândia/RMSC
2012	Novo Pinheirinho	CDHU	Parque Pirajuçara Embu das Artes/RMSP
2012	Novo Pinheirinho	Privado	Santo André/RMSP
2013	Ocupação Faixa de Gaza	Público	São Paulo/ Paraisópolis
2013	Dona Deda	Público	São Paulo/ Campo Limpo/ Zona Sul
2013	Vila Nova Palestina	Privado	São Paulo/ M'BOI MIRIM / Zona Sul
2014	Portal do Povo	Construtora Even	São Paulo/ Morumbi/zona sul
2014	Copa do Povo	Construtora MZM	São Paulo/Itaquera
2014	Carlos Marighella	Privado	Carapicuíba/RMSP
2015	Paulo Freire	Construtora Ingá	Embu das Artes/RMSP
2017	Ocupação Povo Sem Medo	Construtora MZM	São Bernardo do Campo/RMSP
2017	Ocupação Povo Sem Medo de Guarulhos	Privado	Guarulhos/RMSP
2017	Ocupação Povo Sem Medo de Embu	Blinder Harari S/C Ltda	Embu das Artes/RMSP
2017	Ocupação Povo Sem Medo Capão Redondo	Não foi divulgado o proprietário	São Paulo/Capão Redondo
2017	Ocupação Novo Pinheirinho do ABC	Informações não encontradas	Santo André/RMSP

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa de Goulart (2011), Silva (2014) e página da internet do MTST.

É possível cogitar que a realização de ocupações em São Paulo, a partir de 2013, esteja relacionada à ascensão dos processos de mobilizações que ganharam relevância no país nesse período. De acordo com o levantamento de Souza (2017) sobre os ciclos de lutas no período de 2003 a 2013, 3,3% dos protestos que ocorrem no país foram realizados por sem-teto, sendo 2,3 % de reivindicações por moradia.

Andreia Galvão e Luciana Tatagiba (2019), ao analisarem os ciclos de protestos no país, identificam, nesse processo, um aspecto importante:

(...) não podemos considerar a emergência dos protestos como reflexo da deterioração das condições políticas e econômicas. Os dados parecem sugerir o contrário: os protestos, com trajetória ascendente desde 2012, se intensificaram em 2013, abrindo espaço para a deterioração das condições políticas e econômicas e promovendo, ao mesmo tempo, um realinhamento da correlação de forças. É nesse sentido que argumentamos que os protestos expressam, em parte, as contradições dos governos petistas, ao mesmo tempo em que contribuem para produzir e aprofundar sua crise. A crise, por sua vez, potencializa os descontentamentos com o governo e fomenta novos protestos. (GALVÃO, TATAGIBA, 2019, p. 77)

Essa identificação realizada a partir da análise dos dados demonstra, portanto, que os períodos mais favoráveis à ampliação das lutas populares estiveram relacionados às condições políticas favoráveis, contexto de maior possibilidade de participação, e que foi justamente uma mudança na relação entre as classes e frações presentes que redefiniram esse contexto.³⁸

Nesse período, ocorreram outras ocupações que não foram organizadas pelo MTST – por exemplo, no Grajaú, no município de São Paulo –, mas que foram realizadas de maneira “espontânea”, ou seja, sem estarem ligadas diretamente a um movimento popular de moradia. Segundo Simões *et al* (2017, p.47), as ocupações Faixa de Gaza (Paraisópolis), Dona Deda e Capadócia (Campo Limpo) foram empreendidas a partir de procura das comunidades locais que teriam solicitado ao MTST “auxílio para organizar as ocupações”. A ocupação na região do M’Boi-Mirim, nomeada Vila Nova Palestina, foi concretizada a partir de trabalhos comunitários que o MTST vinha realizando nos bairros da região. Essas últimas ocupações foram feitas em regiões periféricas (Faixa de Gaza e Povo Sem Medo do Capão) e, no caso da ocupação Nova Palestina, embora realizada também em região periférica, o terreno de 1 milhão de m² estava localizado em área de Proteção aos Mananciais.

O abandono à ociosidade dos terrenos localizados próximos a áreas de preservação está relacionado às dificuldades jurídicas e econômicas para construção. Em uma das ocupações organizadas pelo MTST, por exemplo, a empresa que se apresentou como proprietária havia renunciado ao domínio justamente para não arcar com o ônus de

³⁸ Segundo Galvão e Tatagiba (2009, p.76), no período de 2011 a 2012, “(...) os protestos cresceram 140 %”, intensificando-se em junho de 2013.

o terreno estar em área considerada de preservação ambiental, buscando transferir este ônus à prefeitura municipal de São Paulo.³⁹

O quadro abaixo ilustra o deslocamento das disputas pelo espaço urbano, suscitadas pelas ações do MTST, para o espaço litigioso:

Quadro 3: Disputas pelo espaço urbano

Ano	Ação /autor	“Acontecimento”	Reclamação	Processo
2007	Interdito Proibitório/ Prefeitura Municipal Taboão Da Serra	Evento Público/Manifestação	Receio de ser molestado na posse	Apelação nº 0004435-92.2007.8.26.0609, Comarca de Taboão da Serra
2011	Interdito Proibitório/Prefeitura Municipal de Hortolândia	Evento Público/Manifestação	Receio de Ser molestado na posse	Sentença nº 0012537-40.2011.8.26.0229, Comarca de Sumaré
2011	Interdito Proibitório/ Capital Humano Obras e Serviços Ltda	Evento Público/Manifestação	Receio de Ser molestado na posse	Sentença nº 0010747-21.2011.8.26.0229, Comarca de Sumaré
2012	Ação Popular/Movimento Pró-Parque Ecológico, Cultura e de Lazer do Pirajuçara	Ocupação Novo Pinheirinho Embu das Artes/SP	Pedido de desocupação da área	Apelação nº0008069-71.2006.8.26.0176, Comarca de Embu das Artes
2014	Interdito Proibitório/Campo Limpo Empreendimentos e Participações	“Rolezinhos”	Impedir realização de manifestações no Shopping	Despacho nº. 1001420-32.2014.8.26.0002, Comarca de São Paulo
2013	Representação/Vereador Gilberto Tanos Natalini	Ocupação Nova Palestina/ São Paulo/M’Boi Mirim	Anular decisão da prefeitura de São Paulo de alterar zoneamento de Zepam (Zona Especial de Proteção Ambiental) em Zeis (Zona Especial de Interesse Social)	Protocolo: 0188298/2013 ⁴⁰
2014	Ação Civil Pública/MPSP		Para não realização de contratos entre PMSP e MTST	Sentença nº 1030328-43.2014.8.26.0053, Comarca de São Paulo
2015	Ação Direta de Inconstitucionalidade MP/Procurador Geral	Ocupação Copa do Povo/ Itaquera	Contra mudança de Zoneamento e incentivo a terreno ocupado	Ação Direta de Inconstitucionalidade nº2006907-35.2015.8.26.0000, Comarca de São Paulo
2017	Ação Civil Pública/ MPSP	Ocupação Povo Sem Medo/ São Bernardo do Campo	Não realização de Show de Caetano Veloso em terreno ocupado	Decisão nº 1028149-53.2017.8.26.0564
Elaboração própria a partir dos dados fornecidos nas peças jurídicas.				

³⁹ Segundo consta na peça, a empresa renunciou ao domínio do terreno, pois este estava localizado em área considerada de preservação permanente, buscando assim, transferir o ônus sobre a área para a prefeitura municipal de São Paulo. Em agravo de instrumento, a empresa buscou responsabilizar a prefeitura municipal pela ocupação realizada pelo MTST. (BRASIL.TJSP, Acórdão, Agravo de Instrumento nº. 2264173-93.2015.8.26.0000)

⁴⁰ O vereador realizou diferentes ações com vistas a impedir a continuação da ocupação, as quais podem ser verificadas no conjunto de documentos tais como ofícios, representação, protocolos, que constam em sua página de internet. Tais documentos podem ser verificados em:< <http://natalini.com.br/documentacao-sobre-a-invasao-mboi-mirim/>> Acesso em: 2019.

O contexto de cada uma dessas ações é diferente, uma vez que dizem respeito às Regiões Metropolitanas de São Paulo, Região Metropolitana de Campinas e cidade de São Paulo; todas, contudo, foram movidas com a finalidade de limitar a prática política do MTST nos diferentes municípios, as quais são examinadas no terceiro capítulo.

No caso da ação de interdito movida pelo Shopping, o objetivo era impedir que o movimento realizasse o evento que ficou conhecido como “rolezinhos”. Os “rolezinhos” consistiam em movimentos em massa de jovens das periferias que marcavam encontros nos shopping centers. Quando o MTST realizou manifestação utilizando o mesmo nome, ele lhe deu uma conotação política, quer dizer, realizou manifestação para denunciar a ausência de equipamentos de lazer nas periferias e, ao mesmo tempo, ao processo de segregação socioespacial existente nas cidades.⁴¹

Em relação à representação, o Vereador Gilberto Tanos Natalini, do Partido Verde, chegou a enviar pedido ao Ministério Público solicitando a abertura de Inquérito civil para apurar as responsabilidades pela ocupação, conforme publicado em sua página de internet.⁴² Nesta ocupação, o movimento procurou modificar o zoneamento da área onde estava o terreno para que fosse destinado à moradia.

Em 2014, duas ocupações realizadas na cidade de São Paulo ganharam bastante notoriedade nos meios de comunicação. A ocupação denominada Portal do Povo, no bairro do Morumbi, Zona Sul de São Paulo, em terreno de 60 mil m², cuja posse foi reclamada pela Incorporadora Even; e a ocupação denominada Copa do Povo, em Itaquera, Zona Leste de São Paulo, em terreno de 150 mil m² (SIMÕES *et al*, 2017), em que a posse foi reclamada pela Construtora Viver.

Uma nota publicada na página de internet da ABRAIN (Associação Brasileira de Incorporadoras e Imobiliárias), em 2014, ilustra a reação da associação sobre as ocupações feitas em São Paulo, principalmente a partir das ocupações em Itaquera e Morumbi. Nessa nota, a associação manifesta a preocupação dos setores do ramo imobiliário e incorporador com o avanço das ocupações no país, com destaque para

⁴¹ De acordo com uma das lideranças do MTST: “A gente está em uma luta por moradia na periferia, mas isso é uma luta imediata. Tudo que tem relação com a cidadania do povo da periferia a gente apoia”, disse. Outra liderança do movimento afirmou que “de forma geral, o fenômeno dos rolezinhos reflete a ausência de espaços de lazer para os jovens das periferias das grandes cidades. “O que não pode é esse movimento ser criminalizado.” Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2014/01/movimentos-sociais-fazem-rolezao-contra-discriminacao-em-sao-paulo-1272.html>>

⁴² Os documentos encaminhados pelo vereador podem ser consultados em sua página de internet. Disponível: <<http://natalini.com.br/documentacao-sobre-a-invasao-mboi-mirim/>> Acesso em: 2019.

àquelas promovidas pelo MTST, conforme pode ser observado nos trechos abaixo transcritos:

Dezenas de ocupações a terrenos públicos e privados, organizados nos últimos meses em vários estados brasileiros por movimentos sociais – como o MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto) – causam apreensão entre as incorporadoras associadas à ABRAINC e entre outras entidades do segmento da construção civil. Somente em São Paulo, nos últimos meses, foram registradas mais de 90 ocupações. Uma das mais emblemáticas é o terreno ocupado pelo MTST no Morumbi [...]

Na visão da Abrainc, as invasões abrem um precedente arriscado. A proliferação das ocupações é fruto da complacência com atos de desrespeito à lei. A inércia pública em relação à questão vem permitindo que movimentos sociais partam, cada vez mais, pelo caminho da agressão.

[...] Movimentos têm organizado ainda protestos em São Paulo, bloqueado vias e causado transtornos à população. No último dia 23, um ato do MTST – o 31º do ano, uma média de um por semana, pleiteava a desapropriação do terreno da Even no Morumbi. A prefeitura negou o pedido, mas concordou em desapropriar um terreno no Campo Limpo [...]

Dessa forma, agem com deslealdade para atingir rapidamente seus objetivos, prejudicando a população que aguarda pelo acesso à habitação. O programa MCMV, que é apoiado pelo setor imobiliário, é importante para sanar o déficit habitacional.

[...]

Cerca de 6 mil famílias estão à espera de moradia.

[...]

Essa forma de atuação é um indício de que alguns movimentos, embora tenham surgido do pedido legítimo de moradia, afastaram-se da questão e caminham em direção ao desrespeito à lei e ao Estado de Direito. Isso leva a crer que a real intenção é desestabilizar a sociedade, por meio de ameaças

[...]

É inegável a legitimidade de pleitear amplo acesso à moradia, e a indústria imobiliária compartilha dessa reivindicação. [...] O ritmo das invasões cresce de forma acentuada, criando a sensação de que seja aceitável ocupar propriedades privadas ou públicas. Governo, sociedade civil e empresários precisam atuar, com urgência, para encontrar saídas. Descumprir ordens judiciais, invadir terrenos e parar as ruas não será a solução (ABRAINC, 2014)⁴³.

A reação da associação de construtoras e incorporadoras com o número de ocupações ocorridas, principalmente na cidade de São Paulo, pode ser compreendida tendo em vista, por um lado, o próprio período de grandes mobilizações no país, por outro, uma disputa em torno do programa, em que a associação representando os interesses das

⁴³ Disponível em< <https://www.abrainc.org.br/abrainc/2014/07/28/invasoes-de-terrenos-por-movimentos-sociais-deixam-setor-de-incorporacao-em-alerta/>> Acesso em: 2019.

classes e frações do setor incorporador se apropriou do discurso do “*deficit* habitacional” para se apresentar como representante dos interesses de *todos*, ao afirmar que a indústria imobiliária compartilhava da reivindicação por moradia.

Nesse ponto é que se apresenta a importância de examinar as disputas em torno das classes e sobre suas formas de integração à política, mais especificamente, sobre como combinam as ações institucionais com ações não institucionais.

Oliveira (2016), em pesquisa em que compara as perspectivas ideológicas de diferentes movimentos populares de moradia, traz alguns trechos de entrevistas que podem ajudar a elucidar essa questão. Em algumas das entrevistas descritas pela autora, aparece a percepção de lideranças de outros movimentos populares de moradia sobre ser preciso que haja uma combinação entre “mobilização e institucionalização”⁴⁴. Entretanto, ao mesmo tempo que avaliam os efeitos negativos da política pública do PMCMV, há também a seguinte avaliação de um dos membros da coordenação da Central de Movimentos Populares:

Não dá pra gente ficar pegando um monte de projeto. Eu, particularmente, *acho que a questão da moradia deve ser resolvida pelo poder público*. Claro que o movimento é fundamental, para pressionar, para construir a política, mas o movimento não tem como assumir essa responsabilidade com a política geral do país. Esse é um problema muito sério, porque aí o governo usa desse mecanismo até pra abafar um pouco as mobilizações, as reivindicações, quando ele empurra: ‘- o quê que vocês querem, é casa?’ Aí, se ele dá 100 mil casas para o movimento construir, pra você fazer esse processo [...] você acaba virando gestor pequeno. (FERREIRA, 2014 *apud* OLIVEIRA 2016, p. 51-52).

A avaliação da liderança refere-se a como as formas de ação institucional acabaram fundindo-se aos interesses das classes dominantes, em que um dos efeitos foi fazer com que alguns movimentos perdessem capacidade de pressão. E, no mesmo sentido, levar os movimentos a entrarem na lógica do “(...) mercado imobiliário para ir comprar terra”, conforme explicita outra liderança.⁴⁵

Ao que tudo indica, o problema não está em realizar ações institucionais, mas em como combiná-las com as ações de pressão. Isso porque há uma diferença entre competir entre si, segundo uma fila de inscrição por recursos, e realizar pressões diretas. Nesse sentido, até o momento, o MTST parece ter logrado manter uma autonomia relativa em relação a sua integração à política, relatividade que consiste na própria manutenção do

⁴⁴ Cf. Oliveira (2016), p. 51-52.

⁴⁵ Idem.

movimento, na medida em que ele procura apresentar para sua base uma negociação efetiva com o Estado e, portanto, alguns resultados dessa negociação.

Mesmo considerando, conforme aponta Oliveira (2016), que a partir de 2014, o MTST, que até então não havia apresentado apoio aos governos do Partido dos Trabalhadores, em momento crítico, passou a apoiá-lo.

(...) quando a frente neodesenvolvimentista está realmente ameaçada por uma ofensiva neoliberal ortodoxa, o movimento pode vir a aderir-la ou apoiá-la. Isso aconteceu, por exemplo, no segundo turno das eleições de 2014, em que o movimento defendeu o voto à candidata Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), para que o candidato Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), representante da ideologia neoliberal mais ortodoxa, não vencesse.” (OLIVEIRA, 2016, p. 57)

O que significa que, em uma nova conjuntura, o MTST acabou combinando ações institucionais àquelas não institucionais (formas de pressão, como ocupações, manifestações etc.), acompanhando o próprio deslocamento de interesses “de acordo com os interesses das outras classes presentes” (POULANTZAS, 1977, p.108).⁴⁶

Em 2015, o MTST inaugurou o Condomínio João Cândido, financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, o que, na avaliação das lideranças do movimento, ter-se-ia tornado “uma referência de construção de moradia popular no Brasil (...) por conta da forma como foi construído. (...) O tamanho dos apartamentos (cerca de 63 m²), a qualidade do empreendimento e, sobretudo a participação dos moradores na totalidade do processo” (SIMÕES *et al*, 2017, p.33). A partir da nova conjuntura, o MTST passou a disputar, simultaneamente ao atendimento de sua demanda, a própria manutenção do PMCMV-Entidades.

De acordo com Galvão e Tatagiba (2019), nas mobilizações de 2013, e com a campanha eleitoral de 2014, já aparecia na conjuntura política a “insatisfação dos setores médios e dominantes” com as políticas sociais, o que se “fortalece com a operação Lava Jato, desencadeada pela Política Federal e pelo Judiciário.” (GALVÃO, TATAGIBA, 2019, p.77). Ainda segundo as autoras, os principais alvos de críticas dos setores médios e dominantes foram os programas sociais:

Além das cotas, foram alvos das críticas crescentes os programas Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Mais Médicos, a extensão dos

⁴⁶ Importante ressaltar que esse apoio do MTST não foi suficiente para alterar a correção de forças dentro dessa frente, tendo em vista que, embora conseguindo, em alguma medida, políticas estatais favoráveis aos seus interesses, que contemplassem os setores populares, os seus interesses continuaram subordinados.

direitos trabalhistas às empregadas domésticas, entre outros. Assim, por mais limitadas que fossem, as conquistas dos subalternos provocaram descontentamentos e tensões com as classes médias e dominantes (Cavalcante, 2015; Singer e Loureiro, 2016), o que contribuiu para fomentar o antipetismo e a emergência das novas direitas. (GALVÃO, TATAGIBA, 2019, p.76-77)

As autoras ainda observam que os protestos que canalizaram as insatisfações desses setores foram convocados e assumidos por organizações como MBL, Vem Pra Rua, Revoltados Online, Nas Ruas, Movimento Contra Corrupção (...)” (GALVÃO, TATAGIBA, 2019, p. 82) – o que aponta para aquilo que Machado (2017) desenvolve sobre o fato de os movimentos sociais, embora nem sempre declarem os seus interesses (caso das classes dominantes), são sempre os interesses de classe que estão representando.

Em 2017, após o processo de impeachment de Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, o MTST realizou uma ocupação na avenida Paulista, com o objetivo de pressionar a retomada das contratações pelo PMCMV. Na avaliação de lideranças do MTST,

[...] Depois que ela [Dilma] saiu (...) o ministro das Cidades, Bruno Araújo, suspendeu essas contratações, em seguida voltou atrás, assinou de novo e publicou no Diário Oficial. O que nós queremos é a liberação dessas contratações [...] (REIS, G1, São Paulo, 2017)⁴⁷

A partir da posse do Temer, o programa está estagnado, sem novas contratações. Há pouco tempo, ele anunciou 600 mil moradias, mas ele está investindo apenas em uma parcela da população, que é de classe média. (REDE BRASIL ATUAL, Cidadania, 2017)⁴⁸

Nesse período em que o MTST esteve acampado na avenida Paulista, havia outra manifestação marcada em favor da operação Lava-Jato. O prefeito da cidade, na época João Dória, do Partido da Social Democracia Brasileira, em entrevista, afirmava:

Nós vamos liberar a Paulista e, evidentemente, nós vamos tentar fazer isso sem violência, nenhum risco às pessoas, mesmo aquelas que são utilizadas indevidamente para esse tipo de movimento, afirmou Dória. (JOVEM PAN, Jornal da Manhã, 2017)⁴⁹

⁴⁷ Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/mtst-segue-acampado-na-avenida-paulista-em-protesto-por-moradia.ghtml>>

⁴⁸ Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/02/mtst-ocupa-avenida-paulista-por-politicas-publicas-de-habitacao/>> Acesso em: 10/2019.

⁴⁹ “A Av. Paulista, amanheceu linda novamente. Atendendo a nossa solicitação, MTST aceitou deixar as calçadas da Paulista de forma pacífica”. Disponível em:< <https://jovempan.com.br/programas/doria-diz-que-vai-retirar-ocupacao-do-mtst-da-av-paulista-ainda-nesta-semanaa.html>> Acesso em: 23/11/2019.

O discurso do prefeito, apresentado na reportagem, traz um elemento que consiste na qualificação discursiva de algumas das pessoas que participam dessa organização popular como aqueles que poderiam estar sendo manipulados: “*mesmo aqueles que são utilizados indevidamente para esse tipo de movimento*”.

Elemento que pode ser pensado a partir da análise de Therborn (1987) sobre a construção da ordem discursiva como resultado das lutas travadas pelas forças sociais presentes. Em sociedade de classes, estas lutas se referem à luta de classes, constituindo, portanto, uma ordem discursiva de classe. Segundo o autor,

El mantenimiento de un orden discursivo dado implica, en su dimensión predominantemente discursiva, la producción y reproducción de afirmaciones y sanciones discursivas y de una determinada estructuración del discurso social. (Therborn, 1987, p. 67)

A forma discursiva da sanção: “(...) es un tipo de interpelación limitadora que niega la subjetividad, convirtiendo al interpelado en un objeto.” (Therborn, 1987, p. 67). Ao ser transformado em objeto a partir da forma discursiva da sanção, o interpelado é condenado a um tipo de existência ideológica em que não merece ser escutado, segundo o autor, é o “branco da objetivação ideológica”, alguém cujas palavras serão consideradas como sintomas de algum tipo de incapacidade.⁵⁰

Nesse sentido, um tipo de interpelação cujo efeito de conhecimento é o de que algumas dessas pessoas, “*aquelos que*”, precisariam de tutela, tendo em vista que sua suposta limitação (subjetiva) não lhes permitiria discernir sobre sua escolha para estarem em uma organização popular. O efeito de desconhecimento, ou obscurecimento, produzido por esse tipo de discurso é o de que a sanção/tutela se aplica a produzir um sentido de “espera”, ou seja, para produzir um sentido de resignação. Ou ainda, para produzir um reconhecimento que se aplica a uma dimensão não-discursiva, como o reconhecimento de que situações como desemprego, ausência de moradia etc., seriam algo inevitável, algo sobre o que nada se pode fazer senão *esperar*.

De acordo com o jornal, “O prefeito garante que antes da manifestação pró-Lava Jato marcada para o dia 26 de março, ‘o assunto vai estar resolvido’.”⁵¹ Esse processo aponta para como não apenas as ruas se tornavam um espaço de disputa para a apresentação dos interesses de classe, mas também como o Estado, neste caso, em nível

⁵⁰ A palavra “sanção” não necessariamente se identifica com “repressão”, como lembra Mialle (2005, p.88), mas antes significa uma tutela.

⁵¹ (06/03/2017) Disponível em:< <https://jovempan.com.br/programas/doria-diz-que-vai-retirar-ocupacao-do-mtst-da-av-paulista-ainda-nesta-semanaa.html>> Acesso em: 23/11/2019.

local, se apresentava como um centro de poder em que os interesses das classes e frações são organizados e hierarquizados.

O MTST, em resposta à afirmação do prefeito de que a desocupação havia ocorrido após sua solicitação, realizou uma publicação na qual declarava:

O prefeito João Doria publicou em suas redes que o MTST desocupou a Paulista, após acampamento de 22 dias, por um pedido da prefeitura. O MTST não encerra suas lutas por pedidos de quem quer que seja. Desocupamos a Paulista porque tivemos conquista, após uma reunião ontem com o ministro das Cidades, garantindo a retomada das contratações da Faixa 1 do Minha Casa Minha Vida. E, gostem ou não, voltaremos à mesma avenida no próximo dia 15 numa grande mobilização contra a reforma da Previdência de Temer. A luta é pra valer!!" (G1, São Paulo, 2017).⁵²

Sendo assim, é possível afirmar que o apoio declarado do MTST à continuidade da política pública habitacional se inseriu em uma conjuntura de disputas, que não significou, até o período analisado, deixar de apresentar seus interesses com uma autonomia relativa, na medida em que, embora lutando por negociação com o Estado, não deixou de realizar ações de pressões sobre o Estado.

1.4 Posicionamento político-ideológico

Nos documentos produzidos pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) as duas categorias utilizadas para explicar o sentido de os trabalhadores urbanos se reunirem e se organizarem em um movimento social são: teto e trabalho. A categoria trabalho faz referência às consequências dos processos sociais de produção que constituem a força de trabalho em trabalhadores desempregados, trabalhadores informais e precarizados, como ilustra as seguintes afirmações:

[...] a organização sindical, no espaço de trabalho, tem tido enormes dificuldades em organizar um segmento crescente de trabalhadores (desempregados, temporários, terceirizados, trabalhadores por conta própria, etc.), a partir de transformações ocorridas no próprio processo produtivo, que tornaram as relações trabalhistas mais complexas e diversificadas (CARTILHA DE PRINCÍPIOS, s/d, p. 2).

⁵² (09/03/2017) "MTST nega que retirou acampamento da Paulista a pedido de Doria".

Disponível em: < <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/mtst-nega-que-retirou-acampamento-da-paulista-a-pedido-de-doria.ghtml> > Acesso em 20/11/2019.

Assim, este movimento formula suas reivindicações tendo como referência o lugar dos trabalhadores nas relações sociais de produção, se reconhecendo, portanto, como parte da classe trabalhadora, na medida em que atribui a sua condição de classe às consequências dos processos sociais de produção. O que significa que, embora não esteja ligado aos processos produtivos, mesmo porque sua base social, em grande medida, exerce trabalhos informais ou está em situação de desemprego, este movimento não perde de vista àquelas determinações.

A categoria teto faz referência ao processo de produção da cidade: “o modelo de cidade capitalista é que joga os mais pobres em regiões cada vez mais distantes” (CARTILHA DE PRINCÍPIOS, s/d, p.2). A referência que este movimento faz sobre a produção da cidade é a de um espaço produzido simultaneamente pelos interesses da especulação capitalista e pelo Estado.

Nesse sentido, existe um critério estabelecido por esse movimento para reivindicar o direito à moradia. Esse critério passa pelo reconhecimento de um lugar nas relações sociais de produção, a partir do qual ele identifica sua distribuição socioespacial no espaço urbano, reivindicando a moradia enquanto luta social pela produção desse espaço. A explicitação desses critérios torna possível pensar no próprio sentido de sua reclamação para a aplicação do princípio da função social da propriedade, na medida em que está inserido em uma referência sobre a produção do espaço urbano.

É a partir dessas duas categorias (trabalho e teto) que o MTST explica a impossibilidade do acesso à moradia como um efeito que não estaria relacionado a uma escolha dos trabalhadores: “Não é nem nunca foi uma escolha dos trabalhadores morarem nas periferias” (CARTILHA DE PRINCÍPIOS, s/d, p.2). Na mesma direção, explicitam a ausência de direitos sociais básicos como efeitos do mesmo processo:

(...) o trabalhador que não tem acesso ao direito de morar dignamente – o sem teto – também não tem o direito à educação, ao atendimento de saúde, ao transporte coletivo, à infraestrutura básica em seu bairro e a muitas outras necessidades. (CARTILHA DE PRINCÍPIOS, s/d, p.4).

O direito social à moradia não é concebido, portanto, como um fim em si mesmo.

Essas categorias, trabalho e teto, dão sentido ao símbolo deste movimento como ilustra a imagem abaixo:



A letra M do símbolo faz referência não apenas à moradia, mas também à unificação dos trabalhadores sob a mesma luta, conforme a produção discursiva do movimento, como ilustram as seguintes afirmações: “O MTST luta por moradia, é um movimento de sem-teto. O direito à moradia digna é uma bandeira central do nosso movimento. Mas não é única [...] Lutamos por moradia, mas entendemos que esta luta é parte de uma luta maior por condições de vida dignas” (CARTILHA DE PRINCÍPIOS, s/d, p. 6).

Desse modo, trabalho e teto fornecem o sentido de uma categoria composta: trabalhadores-sem-teto, no sentido de que as relações sociais de trabalho também se articulam às relações sociais de produção da cidade. E apontam para como o MTST procura ressignificar internamente alguns dos processos que constituem formas de dominação ideológica. Para elucidar, é possível recorrer aqui a algumas dessas formas de dominação ideológicas formuladas por Göran Therborn (1987):

La adaptación se refiere a una especie de conformidad que permite que los dominadores sean obedecidos, pues los dominados están constituidos de tal forma que consideran que para ellos hay otros rasgos del mundo más importantes que su actual subordinación y la posibilidad de un régimen alternativo. (THERBORN, 1987, p.75-76)

[...]

El sentido de la inevitabilidad se refiere, por supuesto, a la obediencia por ignorancia de cualquier tipo de alternativa. Sería un error pensar que se trata de un fenómeno puramente premoderno de fatalismo. Es más bien un elemento constitutivo de la marginación política de amplios sectores de la población en las sociedades capitalistas avanzadas contemporáneas. (THERBORN, 1987, p.75-76)

[...]

La deferencia es también un efecto de enunciaciones de lo que es bueno acerca de los dominadores. Esto son concebidos como una casta aparte, poseedora de cualidades superiores que con cualificaciones necesarias para dominar y sólo los dominadores posean. Se consideran normalmente que estas cualidades derivan de la descendencia y la educación. (THERBORN, 1987, p.77)

[...]

La resignación, al igual que el miedo, deriva de consideraciones sobre o que es posible en una situación determinada. Pero mientras que a la obediencia a consecuencia del miedo está supeditada a la constelación de fuerzas reinante y es totalmente compatible con el mantenimiento de una creencia en la posibilidad de una alternativa mejor para el futuro, la resignación tiene connotaciones más profundas. Connota una visión pesimista más arraigada de las posibilidades de cambio. (THERBORN, 1987, p.78)

A produção do MTST aponta como internamente se procura ressignificar esses processos ideológicos dominantes de conformação, no sentido de pensar alternativas, na

medida em que sinalizam para a constatação de que ser trabalhador sem-teto não tem um sentido de inevitabilidade. Talvez, entre os seus desafios, estejam justamente a capacidade de formar novas lideranças, o que implica em romper com as formas de deferência, conforme Therborn.

Do ponto de vista da ordem discursiva, o tipo de interpelação realizada por esse movimento é a qualificação de sua base social para que se reconheçam como trabalhadores que não tem acesso aos direitos sociais em sentido amplo, no qual o efeito de conhecimento é o de que não há saída senão lutar contra esses efeitos, como é possível observar no trecho abaixo transcrito:

Podemos resumir esta meta na seguinte ideia: construção de **poder popular**. Ou seja, a realização efetiva do princípio de que só os trabalhadores podem resolver os problemas dos trabalhadores. Na prática, isso significa estimular e valorizar as iniciativas autônomas, construir formas de organização e de decisões coletivas, lutar por nossas reivindicações e direitos; enfim, não esperar nada de ninguém a não ser de nós mesmos. Assim, podemos dizer que nosso objetivo maior é a construção do poder popular, contra o capital e seu Estado. (CARTILHA DE PRINCÍPIOS, p. 3, grifo no documento)

O efeito de desconhecimento, no caso desse discurso, é sobre a própria relação com o Estado para a efetivação desses direitos, ou seja, sobre o fato de que esta autonomia, do ponto de vista dos direitos, só existe de maneira relativa, pois ela passa necessariamente por uma relação com o Estado.

Os documentos produzidos pelo MTST expressam outros sentidos de reconhecimento sobre a situação dos trabalhadores na cidade. Primeiro, a partir de um diagnóstico: “Não é nem nunca foi uma escolha dos trabalhadores”; fornecendo, assim, a representação de um reconhecimento sobre condições de vida como efeitos de processos sociais, e não como efeito de atos individuais; do mesmo modo, os trabalhadores são interpelados para lutarem pela transformação desses efeitos: “Não aceitamos a espoliação que muitos chamam de sina” (QUEM SOMOS); “uma luta maior por condições de vida dignas”.

A partir dessa perspectiva em que explicita seu posicionamento ideológico, o MTST explica as ocupações realizadas em terrenos urbanos como uma de suas formas de lutar pelo atendimento de demandas sociais: “As ocupações são o grito de um povo que não suporta mais viver calado em seus buracos. Que não suporta mais ter que escolher entre comer e pagar aluguel, nem continuar sofrendo humilhações por viver de favor na casa de alguém.” (CARTILHA DE PRINCÍPIOS, s/d, p.5).

Existe, portanto, na formulação deste movimento uma articulação entre a ausência de direitos sociais básicos e relações de dominação e subordinação. Essa articulação, tomada a partir dos contextos de produção discursiva deste movimento, demonstra que há um reconhecimento de que viver em condições precárias de moradia é uma situação opressiva que está relacionada a um modo de produzir a cidade, não sendo, portanto, uma relação natural.

Essa forma de interpelação e a afirmação da necessidade de autonomia, pode ser analisada também pela seguinte sistematização, organizada pelo MTST:

- **Coletivos Políticos (Coordenações Estaduais e Coordenação Nacional)** – tem a função de tomar as decisões políticas gerais do movimento, no estado ou no país.
- **Coletivos Organizativos (Setores)** – tem a função de tomar decisões e executar tarefas em relação a diversas questões necessárias para a construção do MTST.
- **Coletivos Territoriais (Coordenação de Acampamento, de Núcleos e Coordenações Regionais)** – tem a função de tomar organizar (sic) o trabalho territorial do MTST, na relação com a base, decidindo e realizando as tarefas referentes ao seu espaço de atuação, seja a ocupação, o núcleo ou uma região mais ampla. (CARTILHA DE PRINCÍPIOS, s/d, p.8, grifos no documento)

A forma de organização aponta para uma hierarquia a partir da qual são construídas as decisões e para o modo de distribuição das tarefas. No documento, as formas de tomadas de decisão são explicadas da seguinte maneira:

As decisões no MTST são tomadas coletivamente: os militantes de cada coletivo devem participar da definição das linhas, posições políticas e dos planejamentos e avaliações. Mas, divididas as tarefas, o companheiro que assumi-la tem a responsabilidade de realizá-la e prestar contas ao coletivo. (CARTILHA DE PRINCÍPIOS, s/d, p.07)

O MTST esclarece que aquela divisão em grupos e setores está relacionada à construção dos compromissos coletivos. De acordo com Goulart (2011),

Essas formas de organização incentivam a corresponsabilização individual pelas ações do movimento, que denota o envolvimento de seus ativistas como membros da coletividade. Como sujeitos dentro da organização do movimento, pensam, agem, argumentam e decidem sobre o conjunto de dilemas práticos que se põe entre eles e a sociedade, permitindo que cada um se reconheça como parte integrante do processo de construção do MTST. (GOULART, 2011, p. 192)

Ao analisarmos algumas das produções audiovisuais do MTST com relatos de experiências nas ocupações, encontramos alguns aspectos interessantes sobre a relação da base social com as decisões tomadas. Abaixo, resgatamos alguns trechos que foram analisados:

É cansativo? As vezes fica lá na maior fome e você olha o pessoal fechando as portas, tudo. [...] É que aqui você..., é tão sem explicação..., você vê a vida com outros olhos sabe, você começa a vê as coisas diferente. Eu pelo menos aqui, nossa como mudou meu modo de pensar as coisas sabe! Quando a gente chega aqui a gente chega só, mas a partir do momento que você chega aqui, você cria uma família, você nunca ta só. (MARIA APARECIDA)

[...] Porque é osso! É difícil, difícil mesmo! [...] Quando eu vi esse monte de lona preta, eu falei assim, aí meu pai, quê que eu vou fazer aqui? O medo de dormir, o medo de ficar aqui, sempre a gente fica com medo né, a gente não ta acostumado. Acredito que as pessoas que não ta vindo pra cá, [...] quando a gente chegou aqui já tinha os líderes, a gente sabia que já tinha os líderes, se queria alguma coisa tinha que falar com o líder. Tem o coordenador geral, daí tem uma pessoa que é eleita pra limpeza, outra que é eleita pra ficar na cozinha, então, tem como os militantes de lá de cima saber como que ta o andamento daqui. Então os líderes daqui eles conhecem todo mundo, eles conhece as pessoa que ta vindo, as pessoas que não estão vindo. As pessoas são cadastradas pra saber quantas pessoas tem no Movimento, aí as pessoas pensam que esse cadastro é pra ganhar casa. Só que com o cadastro você não vai ganhar a casa. Você vai ganhar casa, passando noite aqui ó, passando dia, marchando. Que nem a gente foi pra o Morumbi andando. (SHIRLEY)

[...] o Movimento em si te faz bem já. Já da uma força assim...da um objetivo da vida da gente, já a nossa casa, e já se torna...as passeatas que tem, da uma melhorada na cabeça da gente. Num fica só naquela neura de preocupar com casa, com filho, com o que ta faltando. [...] mas a periferia lá embaixo, eles se acham bairro nobre e aqui a favela. Como se eles fossem melhor do que a gente. Ta no mesmo nível social e se sente melhor porque tem uma casa. Falam mesmo! Aí eu até falei assim, lá embaixo é o Morumbi, Valho Velho é o Morumbi e aqui é o Paraisópolis, é o que eles se sentem. O Movimento é muito bom, se eu não tivesse os meus cinco filhos, que dependessem, que são pequenos, que tem que ir pra escola, que depende de mim assim, eu entraria no Movimento assim de cabeça. [...] lutar mesmo, lutar, lutar, guerrear e fazer passeata, fechar rua, e provar que a gente ta aqui pra ter nossa casa, não ta aqui pra fazer baderna não! (LAURA)⁵³

⁵³ Os relatos transcritos fazem parte da produção audiovisual do MTST, intitulado *2 meses e 23 minutos* e foi realizada em 2007 no Bairro de Valo Velho - SP, pela Brigada de Guerrilha Cultural. O título do vídeo é em referência ao período de duração da ocupação conhecida como João Cândido. Os relatos não estão na ordem apresentada no vídeo. As marcações com reticências indicam momentos em que há uma pausa na fala. A marcação com chaves [...] indica que realizamos um recorte na sequência da fala. (Silva, 2014, p. 160)

Esses relatos de trabalhadoras sem-teto são interessantes porque permitem observar de que maneira a forma de organização pensada pelo MTST se traduz nas experiências vividas pela base social. Nos relatos, aparecem diferentes aspectos da organização deste movimento, tais como, a forma como as decisões são tomadas para organizar as ocupações, as divisões em coordenações, o controle cadastral das famílias e a relação com os objetivos deste movimento, que se apresentam como necessidade de participação nas atividades políticas do MTST.

A alusão que o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto faz à produção da cidade como um efeito de ação do Estado, assim como, a reivindicação por autonomia, não é, necessariamente, uma inovação em termos das práticas dos movimentos populares por moradia.

Doimo (1995, p.104) observa, em relação aos movimentos populares das décadas de 1970 e 1980, que os movimentos por moradia já detectavam como “distorções da apropriação antissocial do solo urbano em razão das falhas da ação do Estado”; e também a alusão à capacidade do povo para “resolver seus próprios problemas” (Idem) era um aspecto presente entre esses movimentos.

A esse respeito, Goulart (2011, p.218) argumenta que o MTST conseguiu avançar em relação aos movimentos populares das décadas de 1970 e 1980 devido ao seu projeto político:

O MTST é um movimento com um projeto político que se coloca no campo anticapitalista, cujas práticas internas buscam construir uma identidade coletiva dos trabalhadores que passe pela realização do poder popular em suas instâncias como exercício para sua prática social. No enfrentamento com o capital e o Estado, reconhecidos como agentes da sociedade capitalista, o movimento se põe em uma posição de ataque às práticas mercadológicas e opressoras, compreendendo suas ações como parte de uma luta da classe trabalhadora, em parte representada no MTST. (GOULART, 2011, p. 2018)

As diferenças em termos de posicionamentos políticos e ideológicos se refletem no que Pinheiro (2010) procura demonstrar sobre a relação dialética da categoria jurídica cidadão incorporada pelos movimentos populares. Quando a condição de trabalhador é tomada como ponto de partida para a formulação dos direitos de cidadania e reivindicação dos mesmos, existe uma tendência de os movimentos que formulam suas demandas, a partir dessa posição político-ideológica, procurarem ultrapassar os limites do sistema capitalista, na medida em que se posicionam como sujeitos cujas determinações econômicas nas relações sociais de produção têm proeminência sobre a condição de cidadania civil. Por outro lado, se os movimentos partem da categoria cidadania para

formular suas demandas, eles tendem a se identificar como sujeitos que devem suas determinações ao direito civil de liberdade e igualdade.

Esse aspecto demonstra a importância de disputas sobre a própria orientação ideológica dos movimentos populares, uma vez que a depender de como eles se posicionam para reivindicar suas demandas por direitos, eles podem, ou não, apresentar resistência para a própria implementação de políticas de retirada de direitos.

1.5 Instrumentalização do direito

O expressivo número de ocupações realizadas pelo MTST, além de ser realizado em terrenos de grandes dimensões, aponta para uma diversidade de situações concretas em relação à situação jurídica dos terrenos, pois naqueles em que obtivemos acesso às peças jurídicas, assim como nos documentos produzidos pelo próprio movimento, há o argumento constante do MTST de que os terrenos foram ocupados por estarem abandonados e descumprindo função social, como exemplificam os argumentos do movimento selecionados dos processos litigiosos:

(...) ausência de documentos indispensáveis à propositura da ação, vale dizer, de cópia da matrícula do imóvel, memorial descritivo da área e certidão comprobatória do pagamento de tributos federais e municipais; por falta de comprovação do efetivo exercício da posse sobre o imóvel, incidindo a respeito, por isso, o art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, que prevê a observância da função social da propriedade, porquanto trata-se, na hipótese vertente, de área totalmente abandonada e sem qualquer cuidado.⁵⁴

(...) o imóvel ocupado encontrava-se completamente abandonado, descumprindo, assim, sua função social. A ocupação do imóvel e sua utilização como moradia por seus componentes, pessoas hipossuficientes, vai ao encontro do ordenamento jurídico, nomeadamente o direito constitucional à moradia.⁵⁵

Há uma ordem de apresentação nos argumentos levados ao litígio. Em primeiro lugar, a informação de que os terrenos estavam abandonados; o segundo, a reclamação do princípio da função social e, por último, o fato de ser um movimento de moradia. Torna-se importante observar que não há, em litígio, a reclamação do direito à moradia, mas sim a reclamação do princípio da função social da propriedade.

⁵⁴ BRASIL.TJSP. Acórdão. Apelação nº 1.264.066-7, Comarca de São Bernardo do Campo.

⁵⁵ TSJP. Sentença, nº 1044530-78.2014.8.26.0100.

As reclamações em litígio foram realizadas tanto no sentido de reclamar a aplicação do princípio da função social como no sentido de estender os prazos de despejos. Nesse contexto é que se insere alguns dos argumentos apresentados pelo MTST de que as famílias seriam hipossuficientes, um modo de operar com as próprias categorias jurídicas que têm o objetivo de argumentar pela extensão dos prazos de reintegração, quando esta se apresenta como certa.

A categoria hipossuficiente é utilizada no interior do campo jurídico para designar uma situação estritamente econômica, segundo Celso Kashiura (2009) essa categoria foi reconhecida, em primeiro lugar, pelo direito do trabalho para designar a “relação entre o trabalhador economicamente frágil e empregador economicamente forte” (KASHIURA, 2009, p. 154). Segundo o autor, a partir desse modelo de reconhecimento jurídico entre desigualdades posicionais, outras especialidades jurídicas passaram a se desenvolver no sentido de dar respostas aos desequilíbrios econômicos visíveis.

Outra forma de o MTST reclamar o princípio da função social da propriedade é por meio de pressões por mudança de zoneamento de algumas das áreas em que estão os terrenos ocupados. No caso de São Paulo, essa reivindicação foi realizada para o terreno ocupado em Itaquera, em que o movimento reivindicou que fosse transformado em ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social). Para tanto, em 2014, o MTST realizou uma ocupação, por 10 dias, em frente à Câmara Municipal de São Paulo no período de votação do Plano Diretor Estratégico do Município. No período da votação, outros movimentos populares também realizaram mobilizações em frente à Câmara para pressionar pela aprovação do Plano Diretor. Como ilustram esses casos, não se trata somente de uma apropriação de argumentos jurídicos, mas de sua utilização como instrumentos de luta pela ampliação de direitos sociais.

O princípio da função social da propriedade (art. 5º, inciso XXIII; art. 170, inciso III, art. 182, §2º), assim como, o direito social à moradia (introduzido no art. 6º pela Emenda Constitucional nº. 26, de 14/02/2000), para além de molduras jurídicas, expressam uma trajetória de lutas sociais por direitos no Brasil.

A reclamação do princípio da função social da propriedade pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, assim como, o direito social à moradia, não é uma inovação em termos das ações políticas dos movimentos populares urbanos que lutam por moradia, porém, a instrumentalização política que este movimento realiza dessas molduras ilustra dois aspectos.

O primeiro é que, embora o direito seja estruturalmente limitado, pois só reconhece “indivíduos formalmente livres e iguais” (Cf. POULANTZAS, 1977), mas desiguais no plano concreto, as classes populares lutam a partir dessas molduras jurídicas, e as instrumentalizam procurando dar efetividade aos seus interesses.

O segundo aspecto é que, se por um lado essas molduras são tomadas como instrumento das lutas políticas, por outro, essas molduras não esgotam, nem absorvem o campo das lutas políticas (Cf. PINHEIRO, 2009), na medida em que esta instrumentalização significa colocar limite aos interesses das classes proprietárias, para as quais o direito quando restrito ao seu núcleo estruturante, o direito civil, é funcional do ponto de vista de seus interesses de classe.

Nesse sentido, embora seja de conhecimento geral, é interessante observar, a partir de uma breve digressão, como o sentido do princípio da função social reclamado pelo MTST está relacionado a um campo de lutas sociais mais amplo.

O reconhecimento do princípio da função social da propriedade, pela configuração apresentada na Constituição de 1988, com um capítulo dedicado à política urbana (art.182), posteriormente regulamentado pelo Estatuto da Cidade em 2001, assim como o direito social à moradia (art. 6º/CF), é resultado de lutas e reivindicações dos movimentos populares desde as décadas de 1970 e 1980 (Cf. DOIMO, 1995; MARICATO, 2014; ROLNIK, 2015).

Como a expressão “função social da propriedade” já constava na Constituição de 1967, quando os movimentos populares dele se apropriaram para lutar por sua inserção na Constituição de 1988, eles o fazem com o sentido de empregar o poder coercitivo do Estado contra a retenção da propriedade privada da terra ociosa.⁵⁶ Assim, em se tratando dos movimentos populares, o princípio da função social foi reivindicado com o objetivo de que este princípio fosse aplicado como instrumento jurídico de combate à especulação imobiliária, no caso das terras urbanas, e de combate às terras improdutivas no caso do campo.

⁵⁶ Na Constituição de 1967, a expressão se apresentava nos seguintes termos: (Art. 157) “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: I – liberdade de iniciativa; II- Valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III - função social da propriedade; IV- harmonia e solidariedade entre os fatores da produção; V – desenvolvimento econômico.” Já na Constituição anterior, de 1946, em seu art. 147, a propriedade era delimitada a partir de uma atribuição de bem-estar social: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”

A título de ilustração, a Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana foi proposta por 6 entidades representantes dos movimentos populares e assinada por 160 mil eleitores, de acordo com Ermínia Maricato (2014, p. 114).⁵⁷

Sendo assim, se em sentido jurídico o direito de propriedade está amparado nas faculdades de usar, gozar, dispor e reivindicar (DINIZ, 2010, p. 477), ou seja, está amparado na ideologia de que a propriedade seja a expressão de um ato de vontade que daria poderes ilimitados ao titular jurídico da propriedade, a reclamação que os movimentos populares realizam do princípio da função social está relacionado à limitação aos proprietários jurídicos de terrenos ociosos.

Ana Amélia da Silva (1991) demonstrou em pesquisa e compilação que realizou sobre o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que teve início entre os anos de 1985/86, que a principal bandeira de luta deste movimento que reunia diversas entidades representativas dos movimentos populares no país, ao lutar por mecanismos jurídicos, era possibilitar o “direito à cidade” aliado à busca por radicalização do princípio da igualdade. A autora aponta que existia uma noção de igualdade em que se buscava ampliar a capacidade de “escolher, julgar e participar da gestão da coisa pública” (SILVA, 1991), não se limitando, portanto, a uma simples criação de novos direitos.

Ao analisar os movimentos populares de moradia das décadas de 1970 e 1980, Doimo (1995) expõe alguns trechos dos documentos da CNBB (Confederação Nacional dos Bispos do Brasil) onde aponta para a reivindicação desses instrumentos jurídicos:

(...) - difundir o conceito de “hipoteca social”, que pesa sobre toda a propriedade, e da primazia do direito natural à moradia sobre a lei positiva que preside à apropriação privada do solo; [...] – incentivar a criação de assessorias que viabilizem as iniciativas propostas; - tornar conhecidos e aplicados os instrumentos jurídicos que favoreçam as classes pobres; - denunciar a mistificação que confunde a luta do pobre por justa posse do solo com a subversão” (CNBB, 1982b, apud DOIMO, 1985, p. 105)

⁵⁷ De acordo com Maricato (2014, p.114), as entidades que assinaram a emenda foram: “Movimento em Defesa das Favelas (MDF), Federação Nacional de Engenheiros (FNE), Federação Nacional de Arquitetos (FNA), Instituto de Arquitetos do Brasil (AIB), Coordenação Nacional dos Mutuários (CNM) e Articulação Nacional do Solo Urbano (Ansur).” Ao consultar a algumas dessas propostas de Emenda Constitucional, apresentadas em 1987 é possível constatar que os sentidos atribuídos pelos movimentos populares à função social da propriedade eram bastante incisivos para que o reconhecimento deste princípio estivesse relacionado a aplicação coercitiva contra os proprietários de terrenos retidos para fins de especulação imobiliária.

Por meio da noção de hipoteca social, os movimentos populares de moradia procuraram dar proeminência ao direito de morar, reclamando, para tanto, instrumentos jurídicos que lhes dessem garantias. Ter em consideração que os instrumentos jurídicos eram reivindicações que faziam parte das lutas políticas e sociais dos movimentos populares é fundamental para não perder de vista que alguns desses instrumentos constitucionalizados não são concessões, mas compõem o rol de reivindicações presentes nas lutas sociais e políticas dos movimentos populares.

É importante frisar que as emendas populares não se referiam necessariamente a propostas dos movimentos populares das classes trabalhadoras, o encaminhamento de demandas por emendas populares dependia de um número quantitativo de subscrição de eleitores, e qualquer entidade representativa de interesses de diferentes classes e frações de classes poderiam encaminhá-las. Isso significa que o adjetivo popular também é um objeto de disputa ideológica, assim como, a expressão função social, muito utilizada na apresentação dessas emendas e assumindo diferentes funções ideológicas.

A expressão função social foi bastante utilizada nessas propostas e é possível observar como expressava sentidos em disputa. A título de ilustração, no discurso dos movimentos populares do campo, a função social aparece com o sentido de um princípio que deveria ser aplicados instrumentos coercitivamente contra a retenção de terras.

A Constituição em vigor, ao condicionar a propriedade ao exercício da função social (art. 160, inciso II), estabelece (art. 161, §2º) medida definitiva à inobservação desse princípio, que é a desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária. De um conceito profundamente privatista, a ordem constitucional vigente já chegou à concepção da função social da propriedade rural. É, porém, insuficiente, carecendo de aprimoramento e modernização. [A] “Consequência da aplicação de tal princípio é o estabelecimento de um conjunto de medidas calcadas em quatro instrumentos: perda sumária, desapropriação por interesse social, indenização de valor regressivo em relação à área e diferenciação de prazos de resgate dos TDAs.” (...) O atual texto constitucional faz com que a desapropriação de um latifúndio seja tratada juridicamente como uma simples venda compulsória, quando, neste caso, tem um caráter de intervenção corretiva. O texto proposto dirime dúvidas que trouxeram dificuldades operativas e em recursos judiciais.” “Assim, não é exatamente o preço da terra que será pago na desapropriação, mas, isto sim, ocorrerá uma indenização a ser conferida ao proprietário. Indenizar, no seu sentido preciso, significa deixar indene, sem dano, sem prejuízo. O mais corresponderá a premiar o proprietário absentista, dando-lhe uma premiação pelo seu comportamento antissocial e altamente prejudicial aos interesses coletivos. (BRASIL, 1988, p.49-51) ⁵⁸

⁵⁸ Emenda apresentada em 19/08/1987, pelas seguintes entidades: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), Comissão Pastoral da Terra (CPT). Subscrita por 614.023 eleitores. Relator Constituinte Bernardo Cabral.

A propriedade, em observância ao princípio da função social, deveria, nestas propostas, estar em relação a um interesse social, de modo que a inobservância deste princípio deveria resultar na aplicação de um instrumento jurídico coercitivo contra o proprietário.

Além de limitante, o princípio da função social deveria ser pensado em relação a utilização social da propriedade:

A função social da propriedade de que trata a atual Constituição Federal, já não acompanha os anseios da sociedade, vez que, a) não define o direito de utilização do solo urbano de acordo com o seu papel social; b) não garante a participação das organizações populares na execução da Reforma Urbana; c) não promove Desapropriações objetivando a Reforma Urbana; d) não promove o direito à moradia digna e adequada para todos (BRASIL, 1988, 82-83)

Desse modo, o princípio da função social da propriedade era reivindicado no sentido tanto de promover desapropriações, quanto de garantir que neste processo as organizações populares pudessem participar da execução de uma Reforma Urbana que desse proeminência ao direito de morar.

Nas propostas apresentadas pela CNBB, a disputa pelo princípio da função social também se apresenta como uma condicionalidade ao direito de propriedade: “(...) direito à propriedade, submetida à função social (...) (BRASIL, 1988)⁵⁹.

As propostas também visavam à garantia da posse sobre os terrenos já ocupados procurando delimitar a obrigação do Estado no fornecimento de infraestrutura necessária, além de identificar, na especulação imobiliária, um dos principais problemas que precisariam ser limitados, pois feriam os interesses da maioria da população carente. Esses discursos ilustram como os movimentos populares buscavam alterar o caráter genérico atribuído ao princípio da função social na Constituição anterior, de 1967, lutando, portanto, para que este princípio jurídico se tornasse mais específico.

Por outro lado, o princípio da função social da propriedade também fazia parte de discursos de outras entidades representativas do empresariado, como ilustra o seguinte trecho:

A propriedade haverá de ter função social, de modo que a lei reprimirá o abuso econômico, especialmente caracterizado pelo domínio de mercados, a eliminação de concorrência e o aumento arbitrário de

⁵⁹Emenda PE00007-5, Emenda 1P13464-1, Emenda Popular, 13/02/87, baseado no documento da CNBB, Nº 49 A 53. Entidades responsáveis: Mitra arquiepiscopal do Rio de Janeiro, Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, Imperial Irmandade de Nossa Senhora da Glória do Outero [esta última palavra está ilegível no documento]. Também na Emenda apresentada através das seguintes entidades: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Associação de Educação Católica do Brasil (AEC/BR), Caritas Brasileira.

lucros.” “É garantido o direito de propriedade. Não haverá expropriação salvo, em casos definidos previamente em lei, de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social mediante prévia e justa indenização em dinheiro. (BRASIL, 1988, p.33) ⁶⁰

Embora utilizando as mesmas expressões, o sentido da função social da propriedade adquire, neste último discurso, o sentido de uma função econômica que deveria ser atribuído à propriedade estava relacionada à competição entre proprietários, diferente, portanto, do sentido social reivindicado pelos movimentos populares.

No caso dos movimentos populares, a expressão “abuso econômico” tinha o sentido de coibir as práticas de especulação imobiliária:

A presente proposta tenta garantir, também, à população favelada, a posse dos terrenos que ocupam, cabendo ao Poder Público, assegurar local com infraestrutura básica, sanando, assim, os conflitos sociais emergentes em todo o território nacional, provenientes, do abuso do PODER ECONÔMICO – especuladores imobiliários – que, impede o acesso da população carente, maioria do povo brasileiro, à propriedade, ferindo o DIREITO À MORADIA que deve ser assegurado à todo o cidadão, limitando o direito de propriedade.” (BRASIL, 1988, p.83, grifos no original). ⁶¹

É interessante que o sentido atribuído pelos movimentos à aplicação do princípio da função social estava relacionado à limitar o abuso do poder econômico, o qual deveria ser subordinado ao direito social à moradia, o que demonstra que, embora a expressão função social tenha sido utilizada por diferentes agentes nesse processo, o seu significado estava em relação direta às posições políticas e ideológicas dos agentes. ⁶²

Cabe notar, nesse sentido, que cada movimento popular se apropria desses instrumentos jurídicos para reclamar seus interesses a partir de suas formas organizativas e práticas político-ideológicas próprias, aspecto que pode ser pensado a partir da afirmação de Goulart (2011):

⁶⁰ (Emenda apresentada em 13/08/1987, pelas seguintes entidades: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, Federação do Comércio do Estado de São Paulo. Subscrita por 30.000 eleitores. Relator Constituinte: Bernardo Cabral.)

⁶¹ Data de apresentação ilegível. A emenda foi apresentada pelas seguintes entidades: Mosteiro de São Bento da Bahia – Setor social e Jurídico; Associação de pais e mestres da comunidade de [ilegível]; Associação comunitária União Paraíso. Subscrita por 33.000 eleitores. Relator Constituinte: Bernardo Cabral

⁶² Pêcheux (2014, p.146-147), em *Análise do discurso: crítica a uma afirmação do óbvio*, vai demonstrar que o sentido de materialidade que as palavras, expressões e proposições têm estão em relação às posições ideológicas que estão em jogo em um processo sócio histórico, demonstrando que não existe um sentido ‘em si mesmo’ de palavras, expressões e proposições, porque o sentido que expressam estão em relação às posições sustentadas no interior de uma formação ideológica.

Se por um lado o repertório e formas de organizações podem ser identificados como instrumentos utilizados pelos movimentos sociais em momentos históricos diversos, serão justamente as mudanças nas conjunturas nas quais atuavam os movimentos que farão com que os instrumentos sejam reapropriados e ressignificados (GOULART, 2011, p. 191)

No caso do MTST, além de não estar descolado desse sentido mais amplo de uma bandeira de lutas e reivindicações dos movimentos populares, sua forma de apropriação daquele princípio está relacionada às ocupações que realiza, como ilustram os seguintes trechos com a fala de uma de suas lideranças:

No nosso caso, as ocupações de terras vazias são no Brasil, ao mesmo tempo, legítimas e legais. A principal das leis de nosso país, a Constituição Federal, afirma nos artigos 5 e 170 que toda a propriedade tem que cumprir uma função social. [...]

Toda propriedade tem que ter algum uso, seja para moradia, produção ou qualquer outro que traga benefício para a sociedade. Os grandes terrenos e prédios vazios, usados para a especulação imobiliária, não tem nenhuma função social. Sua única função é encher o bolso de uns poucos proprietários.

Isso significa que, ao deixar as terras ociosas, os proprietários estão agindo de forma ilegal e criminoso. Deveriam ser punidos pela lei. [...]

(...) com base na Constituição Federal do Brasil, os grandes proprietários e especuladores é que são criminosos. Nesse sentido, por mais estranho que pareça ao discurso dominante, ocupar uma terra que não tenha função social é fazer cumprir a lei.

(...) Os trabalhadores sem-teto que ocupam estão exigindo o cumprimento da função social da propriedade e reivindicando legitimamente o direito à moradia digna, também previsto na Constituição. (BOULOS, 2014, p. 47-48)

Desta forma, na perspectiva de uma das lideranças do MTST as ocupações são concebidas no sentido de “fazer cumprir a lei”, tanto no sentido de reclamar a aplicação do princípio da função social da propriedade como no sentido de reclamar o direito à moradia. Desse modo, o entendimento acerca dos terrenos ociosos é de que os proprietários estariam descumprindo a lei e, nesse sentido, as ocupações contribuiriam para o cumprimento de uma exigência legal.

CAPÍTULO 2. O ACESSO AOS DIREITOS E SEUS LIMITES

Conforme foi apontado no capítulo anterior, a prática política do MTST no espaço urbano suscitou alta litigiosidade; como também levantou preocupações por parte das frações de classes proprietárias representantes do capital imobiliário e incorporador, devido ao aumento das ocupações junto às manifestações que se desenvolveram, principalmente a partir de 2013.

Exemplo disso foi o discurso da Abrainc ao interpelar o Estado, no sentido de que este interviesse em sua função de ordem e coesão. A partir do mesmo discurso, inclusive, a associação procurou demonstrar que seu interesse era justamente o de suprir o próprio *déficit* habitacional, apresentando-se, assim, conforme expressão utilizada por Jair Pinheiro (2000), em nome de um “fantasmagórico interesse público”.

O adjetivo fantasmagórico, neste caso, refere-se justamente ao fato de se tratar de interesses inconciliáveis, visto que dar proeminência ao direito à moradia - pelo menos como reclamado pelo MTST, ao procurar ocupar terrenos e negociar com o Estado o atendimento da demanda por moradia - implica em colocar restrições aos interesses de alguns proprietários que representam frações da especulação imobiliária. Tanto é assim que uma das repercussões em torno das ocupações realizadas pelo MTST estiveram relacionadas à negociação que o movimento procurou realizar, em razão do terreno ocupado em Itaquera, reclamando do Estado o enquadramento do terreno como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), o que significa, do ponto de vista da especulação imobiliária, gerar desvalorização da área.

Por outro lado, conforme ilustra o quadro 1, do capítulo anterior, a litigiosidade não está relacionada somente a conflitos políticos, tanto é assim que as frações representantes do capital imobiliário e incorporador também recorrem com frequência ao judiciário, não apenas para disputar a posse sobre o solo, como também para reajustar valores que, eventualmente, a introdução de elementos no *ambiente construído* possam ter incorporado ao solo.

Assim, independente do interesse que esteja em jogo, quando as diferentes classes ou frações de classe recorrem a molduras jurídicas para atender a esses interesses, o parâmetro que passa a ser a medida dessas relações é uma relação de equivalência expressa por meio de uma relação de igualdade entre sujeitos de direito.⁶³ Essa relação de

⁶³ Sobre a forma-sujeito de direito, conferir Pachukanis (2017); Saes (1998); Pinheiro (2016)

equivalência só é possível de ser realizada de maneira genérica, na medida em que todos os agentes das relações sociais de produção, independentemente do lugar ocupado nessas relações, foram convertidos em sujeitos de direito, ou seja, em que o *status* mínimo de cidadania (cidadania civil que confere liberdade de ir e vir, liberdade de firmar contratos, e liberdade de vender a força de trabalho) também é conferido à força de trabalho (Cf. SAES, 1998). Nesse sentido, conferindo igualdade formal no plano jurídico aos que são desiguais no plano material e, na medida em que novos direitos passam a ser corporificados, tais como, direitos políticos e sociais (Cf. SAES, 2016), bem como outras formas de representação - ação popular e ação civil - podem ser utilizadas para submeter os conflitos a uma disputa de caráter jurídico entre direitos de propriedade.⁶⁴

Desse modo, no caso em análise, embora ao submeter esses interesses às categorias jurídicas, por meio da forma jurídica igualitária, as diferentes classes e frações de classes estão em busca da satisfação de seus interesses materiais.

Na medida em que estes interesses são apresentados a partir de categorias do direito, eles passam a ser representados como disputas jurídicas e, enquanto tais, aparentam ter perdido o lastro do próprio conflito de classes que deu ensejo às representações; assim, conforme uma decisão judicial possa encontrar uma conclusão para essas disputas, elas aparecem diluídas em disputas entre sujeitos de direito. O que quer dizer que, na medida em que são judicializados, estes conflitos deixam de ser conflagrados abertamente como conflitos de classe.

Não há consenso na literatura específica sobre o tema, portanto, apresentamos neste capítulo algumas interpretações sobre a ideia de judicialização, buscando apontar em seguida, o fenômeno a partir da interpretação teórica tomada como referência na análise aqui desenvolvida.

⁶⁴ Décio Saes (1985), ao analisar o processo de transformação do Estado escravagista para o Estado burguês no Brasil, vai demonstrar as etapas de transformação desse processo, constatando, entre outros aspectos, que em relação à transformação jurídica, a abolição formal da escravidão, em 1888, o processo de luta de classes diante da extinção legal da escravidão não se desenvolveu de maneira linear, a partir da contradição fundamental desse processo, quer dizer, a relação entre a força de trabalho escravizada e os proprietários de escravos, mas que as diferentes classes presentes tenderam a apresentar posturas diferentes diante desse processo, na medida em que diferentes interesses de classe estavam em jogo. Assim, o autor aponta que um papel importante foi desempenhado a partir de uma contradição principal, que se refere ao papel assumido pelas classes médias, na valorização da divisão social do trabalho, a partir da qual, ela consegue afirmar ideologicamente uma postura meritocrática, segundo o mito dos dons e méritos individuais e, a partir do direito igualitário, impulsionar uma luta pela transformação do aparato de Estado segundo o critério da competência individual. O que significa permitir o acesso a todas as classes sociais ao aparato de Estado, segundo o critério da competência individual.

Este capítulo está dividido em três partes. Na primeira, apresentamos, de maneira breve, as interpretações sobre o tema da judicialização, a partir das quais procuramos discutir o que entendemos como limites e dificuldades que elas apresentam para o exame da judicialização se tomado de um ponto de vista estritamente institucional. Na segunda, apontamos para o fato de que a cidadania, embora uma atribuição jurídico-ideológica, assume um caráter polissêmico a depender dos próprios agentes no campo das lutas populares. Na terceira, apresentamos certos limites advindos dos efeitos da judicialização na relação com o próprio desenvolvimento da cidadania.

Ressalte-se que essas interpretações, embora não esgotem em absoluto o debate sobre o tema, exemplificam, por serem algumas das pesquisas mais divulgadas, como o fenômeno da judicialização é trabalhado a partir do acompanhamento do desenvolvimento interno às instituições do aparelho judiciário. As variadas interpretações oferecem um rico material de pesquisa sobre os contornos internos e institucionais das mudanças apresentadas a partir da Constituição de 1988 no Brasil, no entanto, observa-se que acabam por se restringirem mais ao tema do acesso à justiça a partir de parâmetros fornecidos pelo próprio desenho institucional.

O problema desta restrição, observando-a pela perspectiva aqui adotada, consiste em correr o risco de que os temas e o discurso sobre os direitos de cidadania sejam produzidos, como apontado, apenas pelo próprio desenho institucional, ou ainda, tomar o tema da cidadania como uma questão de conscientização, de responsabilidade “cidadã”, apontando como solução dos conflitos coletivos uma suposta ausência de apropriação destes direitos ou, por outro lado, colocar demasiada ênfase nos próprios atores jurídicos, como se o acesso aos direitos de cidadania dependesse de uma espécie de intencionalidade dos próprios agentes.

2.1 O debate sobre o tema do acesso aos direitos e sobre a judicialização.

De acordo com Eliane Botelho Junqueira (1996), desde a década de 1970 e 1980, passou-se a se desenvolver pesquisas, tanto no campo jurídico como no campo da sociologia, com vistas ao exame do sistema de justiça (Cf. SILVA, 2001; FALCÃO, 2008; PESSOA, 2008) e absorção de demandas de caráter coletivo.

A partir do exame de algumas das referências fornecidas pela autora, é possível notar que tais pesquisas procuraram problematizar a ampliação do acesso ao aparelho judiciário, acreditando, por isso, que uma ampliação no acesso à litigância, assim como, o reconhecimento de direitos de dimensão coletiva poderiam representar maior acesso a direitos, principalmente para as classes trabalhadoras, tendo em vista ser a litigância um processo demorado e que apresenta preços inacessíveis, a depender do valor representado na causa, para a maioria social (CF. CAPPELLETTI, GARTH, 1988).

Com o reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais e a abertura de canais de representação apresentados pelo texto constitucional de 1988, outras pesquisas passaram a se desenvolver no sentido de examinar a relação entre instituições do aparelho judiciário e a efetivação de direitos. No debate sobre essa relação, popularizou-se a expressão *judicialização*. Duas pesquisas importantes nesse debate, devido à amplitude com que foram divulgadas, embora apresentem pontos de vista divergentes, mas que utilizam a mesma expressão, são as pesquisas organizadas por Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Rezende de Carvalho, Manuel Palacios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos (1999), apresentadas no livro intitulado *Judicialização da política e das relações sociais no Brasil*, e também a pesquisa de Rogério Bastos Arantes, *Ministério Público e política no Brasil*, que utiliza amplamente a expressão *judicialização*, referindo-se ainda ao que denomina de voluntarismo, ativismo judicial e politização da justiça, em referência às atribuições institucionais do Ministério Público.⁶⁵

Luiz Werneck Vianna *et al* (1999) examinam duas dimensões, conforme sugere o título da pesquisa, da judicialização. A primeira, diz respeito à dimensão política, na qual procuram apontar a emergência do Poder Judiciário como novo campo de disputas políticas. Isso porque, na perspectiva dos autores, a abertura de novos canais de representação judicial, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) que possibilitou a outros atores políticos, tais como os sindicatos, exercerem o controle da constitucionalidade e encaminharem demandas ao Supremo Tribunal Federal, tornou o Poder Judiciário uma nova arena de resolução de conflitos políticos. A segunda dimensão, diz respeito ao que denominam como “sociabilidade”, em que, a partir da expansão dos

⁶⁵ Estas não são as únicas pesquisas a utilizar a expressão, contudo, são as principais tanto em relação a utilização da expressão quanto na amplitude de sua divulgação. Ao longo do capítulo são apresentadas outras referências nessas discussões, mas ressalte-se que o objetivo não foi o de realizar uma revisão bibliográfica sobre essa temática, senão, apresentar as definições que têm sido amplamente divulgadas sobre o tema.

Juizados de pequenas causas, cíveis e criminais, tornaria o poder judiciário um novo espaço de reclamação e efetivação de direitos.

De maneira geral, para os autores, haveria um deslocamento de interesse do campo da política para o campo jurídico, conferindo assim, ao poder judiciário, um novo campo de decisões políticas. Vejamos:

Das múltiplas mutações, a um tempo institucionais e sociais, têm derivado não apenas um novo padrão de relacionamento entre os Poderes, como também a conformação de um cenário para a ação social substitutiva a dos partidos e a das instituições políticas propriamente ditas, na qual o Poder Judiciário surge como uma alternativa para a resolução de conflitos coletivos, para a agregação do tecido social e mesmo para a adjudicação da cidadania, tema dominante na pauta da facilitação do acesso à Justiça. (WERNECK VIANNA *et al*, 1999, p. 22)

Nessa perspectiva, a judicialização da política seria uma nova modalidade de ação política que estaria substituindo os espaços tradicionais e institucionalmente reservados à política. O efeito dessa substituição seria o de possibilitar a abertura de representação de demandas das minorias que não encontram, nos partidos e no parlamento, espaço para apresentação dos seus interesses, assim, gerando um efeito agregador, na medida em que ampliariam a democracia.

Nesse sentido, os autores apresentam uma perspectiva bastante otimista sobre a abertura de novos canais de representação, considerando que esta seria uma das formas de radicalização do princípio de igualdade, pois estaria relacionado às “transformações por que tem passado o imaginário da sociedade civil, especialmente dos seus setores mais pobres e desprotegidos que, depois da deslegitimação do Estado como instituição de proteção social, vêm procurando encontrar no Judiciário um lugar substitutivo, como nas ações públicas e nos Juizados Especiais, para as suas expectativas de direitos e de aquisição de cidadania” (WERNECK VIANNA *et al*, 1999, p. 42).

É importante notar que os autores não estão desatentos à presença de movimentos populares e à representação de suas demandas nos canais institucionalizados, tal como o MST (Movimento de Trabalhadores Sem Terra), no qual identificam a demanda por “institucionalização de mais um ramo do Judiciário, a Justiça Agrária.” (WERNECK VIANNA *et al*, 1999, p.150).

Desta maneira, entendem que não apenas a expansão dos canais de representação, mas a utilização desses canais, poderia levar a uma resolução pacífica dos conflitos

políticos, reforçando os mecanismos democráticos e, conseqüentemente, a ampliação da democracia.

(...) a judicialização da política, entre nós, longe de enfraquecer o sistema dos partidos, em especial os da esquerda e da oposição, tende a reforça-lo, na medida em que propicia – é verdade que no campo predominantemente do direito e dos seus procedimentos – uma conexão entre a democracia representativa e a participativa, para o que concorrem as ações públicas, em que a cidadania se encontra legitimada para deflagrar o processo judicial contra as instâncias do poder. Tem-se, assim, uma judicialização da política cuja origem está na descoberta, por parte da sociedade civil, da obra do legislador constituinte de 1988, e não nos aparelhos institucionais do Poder Judiciário.” (WERNECK VIANNA *et al*, 1999, p. 43) [a judicialização] “como um recurso das minorias contra as maiorias parlamentares, a que ainda se agrega, no caso brasileiro, suas atribuições de examinar, por iniciativa do sindicalismo, matérias de política econômica e de justiça redistributiva.” (WERNECK VIANNA *et al*, 1999, p. 51)

Para Maria Tereza Sadek (2004) “o indicador clássico do processo de judicialização da política” é o número de Adins (Ação Direta de Inconstitucionalidade), o que, em sua perspectiva, indicaria uma “tendência à expansão da presença do Poder Judiciário na arena pública” (SADEK, 2004, s/p). Segundo a autora, este processo seria resultado do:

(...) modelo institucional [que] conferiu ao Judiciário um papel político relevante, legitimando a atuação pública da magistratura e transformando a arena judicial em um espaço que abriga e arbitra o confronto entre as forças políticas. A disputa política, em consequência, tem como palco, não apenas o Parlamento ou as relações entre o Congresso e o Executivo, mas também varas e tribunais de justiça. (SADEK, 2004, s/p)

É importante pontuar que uma parcela das interpretações sobre esse fenômeno parte da constatação do próprio desenvolvimento da ideologia jurídica como um dado socialmente pronto.

É o que se observa no livro “*Os guardiões de promessas*” de um dos intérpretes desse fenômeno comumente utilizado, o jurista Antoine Garapon ao notar que a figura do juiz teria ganhado centralidade devido à emergência do indivíduo isolado, perdido, que estaria encontrando nesta figura uma expectativa para sua identidade:

Na pessoa do juiz, a sociedade não busca apenas o papel de árbitro ou de jurista, mas igualmente o de conciliador, pacificador das relações sociais, e até mesmo animador de uma política pública (...) O juiz torna-se igualmente uma referência para o indivíduo perdido, isolado, sem

raízes – produzido por nossas sociedades -, que procura no confronto com a lei o último resquício de identidade. (GARAPON, 1999, p.24, grifo do autor).

A constatação de Garapon (1999) é a de uma espécie de projeção na figura do juiz no sentido de que os “indivíduos” estariam buscando uma referência para seus próprios vínculos sociais, o que leva à noção de que a busca pelo judiciário como espaço para resolução de conflitos sobre diferentes demandas emerge de uma necessidade moral, no sentido de que haveria uma espécie de “despertar” para a “justiça social” canalizada para a esfera judiciária. Isso pode ser observado pela seguinte afirmação do autor:

O apelo à justiça é de alcance *geral*: ninguém é intocável. A instituição judiciária parece ancorar-se num sentimento de justiça que as décadas de marxismo e de bem-estar previdenciário acabaram por adormecer. Essa nova sensibilidade traduz uma demanda *moral*: a espera de uma instância que nomeie o bem e o mal e fixe a injustiça na memória coletiva. [...] Não tendo mais que se preocupar com a questão da sobrevivência, da segurança externa, graças ao fim da guerra fria, a democracia olha para si própria e se interroga sobre seus fundamentos morais.

Essa demanda de justiça é, enfim, *universal*, como demonstra a importância inédita que o crime contra a humanidade assumiu nos últimos anos. (GARAPON, 1999, p.25)

A esfera judicial seria, portanto, o último espaço de resolução da democracia, não mais em termos de necessidades materiais, de inseguranças, de sobrevivência – questões supostamente já resolvidas pelas políticas de bem-estar social -, mas sobre os fundamentos morais da própria democracia. É a partir dessa perspectiva que o autor analisa como a representatividade cívica, ou seja, os sentimentos cívicos de cidadania poderiam ser desenvolvidos, uma vez que já não se trataria mais de assegurar necessidades materiais, mas uma espécie de *consciência cidadã*, por assim dizer:

A representatividade é tão benéfica para a justiça como para a democracia. Se àquela ela empresta legitimidade, a esta ela proporciona uma intensa experiência de cidadania. A participação em missões de justiça permite a alguns cidadãos a ocasião rara numa democracia moderna de exercer a verdadeira responsabilidade, e qualquer uma! [...] O afastamento do Estado deve ser compensado pela maior atribuição de responsabilidades aos próprios cidadãos. É preciso despertar o sentimento cívico que o assistencialismo e o bem-estar previdencial haviam feito adormecer. (GARAPON, 1999, p.263)

É interessante observar que a figura do juiz como conciliador e animador de uma política pública é pensada pelo autor a partir de uma representação do indivíduo isolado, que é efeito da própria ideologia jurídica na qual se assenta a prática do juiz, e que encontra amparo na observação empírica na medida em que os homens/mulheres passam a estabelecer suas relações sociais como relações entre possuidores de mercadorias. Uma forma de relação social que Marx demonstra, em *O Capital*, só ser possível:

(...) numa sociedade em que a forma-mercadoria é a forma universal do produto do trabalho e, portanto, também a relação entre os homens como possuidores de mercadorias é a relação social dominante. (MARX, 2013, p. 136)

Isso porque, seguindo a observação histórica: “Quanto mais se recua na História, mais dependente aparece o indivíduo, e, portanto, também o indivíduo produtor, e mais amplo é o conjunto a que pertence.” (MARX, 1974, p. 110).⁶⁶

Um exemplo fornecido por Michel Mialle (2005) sobre o desenvolvimento da ciência jurídica ajuda a pensar em como ao se referir à existência de um “indivíduo” isolado, na realidade parte-se de uma constatação empirista, sobre um dado socialmente definido:

O direito, enquanto conhecimento das regras jurídicas que os homens devem respeitar no seio da sociedade não tinha, há alguns séculos ainda, existência autônoma: estava integrado numa reflexão que parecia muito mais fundamental e muito mais importante, a teologia, quer dizer, o conhecimento da existência e das vontades de Deus face aos homens. As regras de direito (...) aparecem como prolongamentos desta vontade divina. O estudo do direito era senão pois um capítulo da teologia, “ciência” que tendia, aliás, a integrar todas as outras investigações ou pelo menos a subordiná-las. Na medida em que, por razões particulares à sociedade feudal, por exemplo, a teologia ocupava este lugar privilegiado e desenvolvia um discurso soberano, a ciência jurídica não podia existir e desenvolver-se senão sob a sua tutela. Daí resulta aquilo a que chamaremos a problemática inicial da ciência jurídica: a problemática da teologia. O estudo do direito não encontra nem o seu fundamento nem o seu objetivo na preocupação de explicar o que são *realmente* as regras jurídicas, a sua função no seio da sociedade, o seu modo de transformação. A referência do jurista não é pois a sociedade, o que é um ponto de vista relativamente moderno: a referência é Deus. É pois, em relação ao ensino teológico, quer dizer, em relação às suas

⁶⁶ A este respeito, Marx apresenta, no capítulo sobre a acumulação primitiva, diferentes exemplos históricos para o caso europeu, de legislações sanguinárias estabelecidas para adaptar os produtores diretos, expropriados de seus meios de produção, à sua nova situação de liberdade. Liberdade que se desenvolveu num duplo sentido, tanto no sentido da liberdade de movimento, liberdade de ir e vir – nesse sentido, conforme aponta Saes (1998), uma liberdade real de movimento –, como no sentido de estarem livres (expropriados) dos meios de produção.

definições, às suas categorias, aos seus raciocínios, que o jurista vai, ele próprio, definir e raciocinar. (MIALLE, 2005, p. 39-40)

Numa sociedade em que a forma-mercadoria se torna universal, na qual a instância religiosa não é mais dominante, mas sim a lei da equivalência econômica, a figura do indivíduo desvinculado de qualquer laço social, como um livre-cambista, um possuidor de mercadoria, portanto, se apresenta como autoevidente. Portanto, o que haveria de supostamente mais neutro, objetivo e evidente do que constatar que se está diante de figuras isoladas que buscam seus fundamentos morais nos tribunais? (Cf. MIALLE, 2005, p. 40)⁶⁷

De acordo com Pachukanis (2017), o litígio é justamente o momento que traz vida à forma jurídica na medida em que aí as relações se apresentam como choques de interesses entre sujeitos econômicos: “O tribunal, mesmo em sua forma mais primitiva, é a superestrutura jurídica por excelência. Por meio do processo judicial, o jurídico abstrai-se do econômico e surge como um elemento autônomo.” (PACHUKANIS, 2017, p.120)

Sobre a formação dos indivíduos para operarem como livre-cambistas, Pinheiro (2012) observa que embora a primeira experiência dos indivíduos não sejam as relações de produção, ao ingressarem nessas relações, os indivíduos já passaram por uma fase de formação moral e prática, a partir das formas socialmente institucionalizadas, ou seja, no interior do que Althusser (2008) chamou de aparelhos ideológicos de Estado. Para Pinheiro (2012, p.152),

(...) a primeira experiência de relação social dos indivíduos não são as relações de produção, mas as formas socialmente institucionalizadas de interação entre os indivíduos enquanto membros dos mais variados grupos, pois na vivência pessoal de cada um, só após uma fase de formação moral e prática é que os indivíduos entram em relações sociais de produção propriamente ditas, já educados como indivíduos livre-cambistas.

Outra referência tomada para discutir o acesso à justiça é Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) que, no livro *Acesso à justiça*, procuram discutir os obstáculos que precisariam ser transpostos para garantir o acesso mais igualitário entre as partes *litigantes*. O debate realizado pelos autores tem em vista principalmente as desigualdades em termos de recursos financeiros e de conhecimentos acerca de como utilizar o sistema

⁶⁷ Uma observação realizada por Jair Pinheiro, durante os encontros do grupo de estudos sobre *O Capital*, é de que, historicamente, a ciência jurídica, enquanto ciência da igualdade moral, só pode se desenvolver quando o capitalismo já estava desenvolvido. Observando ainda que é a lei da equivalência econômica, a lei do intercâmbio de equivalentes que dá origem à lei jurídica.

de justiça, que implicam em desvantagens aos mais pobres ou mesmo àqueles que não detêm recursos necessários, como acesso a advogados, para compreensão do funcionamento do sistema de justiça.

De acordo com Eliane Botelho Junqueira (1996), o *Florence Project*, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, com financiamento da *Ford Foundation*, ficou conhecido como “*access-to-justice movement*”. O projeto, desenvolvido durante a década de 1970, teve como objetivo examinar as reformas, no âmbito do direito processual, que possibilitariam o acesso integral das partes ao litígio. Essas discussões foram provocadas pela crise do *Welfare State*, contexto em que os autores procuraram discutir como viabilizar, a partir do reconhecimento da “parte economicamente frágil” o acesso à litigância, discutindo procedimentos jurídicos mais simplificados e alternativos que pudessem ser utilizados para garantir direitos que ainda não haviam sido efetivados.

Alguns dos obstáculos elencados pelos autores que precisariam ser transpostos para um acesso à justiça mais igualitário seriam: as custas judiciais, tais como, honorários advocatícios e o ônus da sucumbência ao vencido⁶⁸; as pequenas causas que, quando resolvidos por processos judiciários mais demorados, implicavam em uma desproporcionalidade entre a causa e seu valor, e a variável tempo, considerando que os efeitos da demora por uma solução judicial aumentavam “os custos para as partes e pressionam os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordos por valores muito inferiores àqueles a que teriam direito.” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 20).

A “capacidade jurídica” pessoal, se se relaciona com as vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio *status* social, é um conceito muito mais rico, e de crucial importância na determinação da acessibilidade da justiça. Ele enfoca as inúmeras barreiras que precisam ser *pessoalmente* superadas, antes que um direito possa ser efetivamente reivindicado através do nosso aparelho judiciário.” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p.22, grifos dos autores).

Na perspectiva dos autores, portanto, a capacidade jurídica pessoal estaria relacionada às vantagens e desvantagens tanto financeiras como educacionais, o que implicaria medir a desproporcionalidade entre as partes para possibilitar um acesso igualitário ao rito processual.

⁶⁸ A sucumbência significa o “Ônus que recai sobre a parte vencida numa ação de pagar os honorários de advogados da parte vencedora e às custas ou despesas processuais.” (Diniz, 2010, p. 540)

Na prática, portanto, o processo de reformas, as quais os autores denominaram metaforicamente como “ondas” de acesso, estavam relacionadas à incorporação, no direito processual, da parte economicamente frágil visando o reequilíbrio da capacidade de igualdade jurídica entre as partes litigantes.⁶⁹

Sobre o reconhecimento jurídico de desigualdades entre as partes, Kashiura (2009) observa que o surgimento do direito do consumidor, por exemplo, emergiu assentado em um desvio do modelo contratual em “função da consideração da desigualdade posicional, cuja base de reconhecimento é similar à base para elaboração do direito do trabalho, o qual “trata da relação entre trabalhador economicamente frágil e empregador economicamente forte.” (KASHIURA, 2009, p.153)

Segundo o autor, ao assimilar a relação entre a parte economicamente frágil e àquela economicamente forte, “o direito do trabalho surge como o primeiro grande modelo de reconhecimento jurídico de desigualdades reais.” (KASHIURA, 2009, p.154). Desde então, especialidades jurídicas passaram a se desenvolver a partir do reconhecimento de um desequilíbrio econômico visível, desequilíbrio que “ganha reconhecimento jurídico através do delineamento de ‘tipos’ (empregador e trabalhador, fornecedor e consumidor) aos quais a igualdade jurídica se aplica em medidas diferentes” (Idem, p.155), o que, segundo o autor, não eliminou a forma jurídica igualitária.

O que pode ser apreendido pela análise de Michel Mialle (2005) sobre a própria noção da constituição de indivíduos em pessoas no sentido jurídico:

Dizer que o direito institui pessoas é reconhecer que atribui um certo número de papéis para representar o jogo social: nesse sentido, como excelentemente escreve um autor recente, é «uma regra do jogo». Por outras palavras, todo um sistema de papéis, de lugares, de possibilidades é distribuído pelos diferentes indivíduos, e esta distribuição de papéis não os toma apenas isoladamente (papel de

⁶⁹ A primeira “onda” é denominada pelos autores como assistência judiciária para os pobres; a segunda “onda” estaria relacionada à representação do que denominam por interesses difusos, ou, os “interesses coletivos ou grupais, diversos daqueles dos pobres.” (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 49), os quais, estariam circunscritos a direitos relacionados às políticas públicas vinculadas a grupos específicos. Nesse âmbito, os autores procuraram discutir a legitimidade de representação “coletiva”, para o atendimento de direitos ligados a grupos específicos, quer dizer, a representação de “partes” não diretamente citadas no litígio, mas que pudessem ser beneficiadas pelas decisões. É nesse contexto que se insere a “citação”. Segundo os autores, essa “citação” se justificaria, pois “nem todos os titulares de um direito difuso podem comparecer a juízo (...) é preciso que haja um ‘representante adequado’ para agir em benefício da coletividade, mesmo que os membros dela não sejam ‘citados’ individualmente. Da mesma forma, para ser efetiva, a decisão deve obrigar a todos os membros do grupo, ainda que nem todos tenham tido a oportunidade de ser ouvidos.” (Id., 50). No caso das peças aqui analisadas envolvendo o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, esse recurso é bastante utilizado para legitimar os processos de reintegração de posse; a terceira “onda” estaria relacionada a simplificação e acessibilidade aos tribunais, o que seria franqueado pelos tribunais especializados e aqueles direcionados a pequenas causas.

comerciante ou de funcionário, papel de pai ou de tutor), ela institui automaticamente um sistema de relações, um sistema de ligações. (MIALLE, 2005, p. 92)

Mialle (2005, p.95, grifo do autor), no entanto, aponta que diferente do que uma fetichização da norma jurídica poderia levar a crer, não se trata de “uma qualidade que parece intrínseca (a obrigatoriedade, a imperatividade), justamente quando esta qualidade pertence não à norma, mas ao tipo de relação, de relação social real de que esta norma é a expressão. Assim, da mesma maneira que a mercadoria não cria valor mas o realiza no momento da troca, a *norma jurídica não cria verdadeiramente a obrigação: realiza-a* no momento das trocas sociais”⁷⁰ O que o autor procura demonstrar, portanto, é que se trata da medida dessas relações, quer dizer, a relação de equivalência que está subjacente a essas relações.

Na medida em que alguns conflitos passam a ser “absorvidos” no campo jurídico, ou seja, incorporados por meio de tipologias jurídicas, estes tornam-se “jurisdicizados”, assim, há uma certa previsão para lidar com os processos de judicialização, que consiste na utilização pelas diferentes classes sociais, por diferentes formas de representação (por exemplo: ação civil pública, adins, interdito proibitório, ação popular etc.) para pleitear direitos a partir de alguma moldura jurídica (por exemplo: princípio da função social da propriedade, direito à moradia) subsumindo conflitos de ordem não jurídica à categorias jurídicas, dando, portanto, a esses conflitos, uma configuração jurídica, e embora tais conflitos não se originem de aspectos jurídicos, as decisões judiciais apresentadas retroagem sobre eles.

Em relação à contradição entre a forma jurídica igualitária e a forma material desigual, Pinheiro (2016) aponta para um aspecto importante que tem levado muitos analistas a atribuir os efeitos dessa contradição como falhas que poderiam ser remediadas.

(...) os efeitos da contradição como falha ou insuficiência técnica na legislação e/ou insuficiência no desenvolvimento da doutrina. Essa interpretação leva a um prolixo debate sobre a igualdade de oportunidades, dignidade da pessoa humana, reserva técnica, ponderações e outros conceitos ideológicos que a doutrina jurídica tem produzido, sem tocar na causa do problema. (PINHEIRO, 2016, s/p)

⁷⁰ Mialle (2005) ainda observa que o fetichismo da norma “é tanto mais acentuado na sociedade capitalista quanto o sistema jurídico se tornou, entre todos os sistemas normativos, o que conquistou hegemonia na função de “dizer” o “valor dos atos sociais”. (...) noutros modos de produção, é a religião ou a moral que ocupa esta função de maneira hegemônica (MIALLE, 2005, p. 95)

Chamar a atenção para esses aspectos é importante por duas razões. A primeira, refere-se ao caráter estruturalmente limitado do próprio direito, ou seja, que institui uma igualdade formal entre os desiguais, exatamente porque a força de trabalho não tem controle sobre meios sociais de produção. A segunda, refere-se ao entendimento do próprio processo de judicialização, que não está relacionado a um aspecto institucional, senão a como os conflitos de classe se desenvolvem, como ilustram as diferentes ações que foram movidas contra o MTST, em que se confere um tratamento jurídico a esses conflitos, mas que de forma alguma o eliminam.

Além disso, permite compreender um outro aspecto sobre a judicialização, aspecto que se refere às “condições desiguais de controle e posse dos recursos materiais bem como da autoridade para enunciar, conforme a posição ocupada” nas relações sociais de produção (PINHEIRO, 2000, p.65). Ou seja, as relações desiguais em que estas molduras jurídicas são utilizadas no campo das lutas sociais.

Aspecto que difere daquilo que Cappelletti e Garth (1988) discutem, embora de fundamental importância, pois as barreiras tratadas pelos autores em relação ao acesso ao próprio rito processual efetivamente permitem que as classes trabalhadoras tenham não apenas acesso ao litígio, como também, em alguma medida, possam apresentar suas demandas. Contudo, a diferença em termos de posse de recursos materiais diz respeito, em primeiro lugar, ao próprio tipo de demanda apresentada em litígio, tendo em vista que as classes de proprietários detêm a posse de recursos materiais sobre os quais reclamar, em contrapartida, as classes trabalhadoras destituídas dos meios sociais de produção, para terem o que reclamar, dependem do reconhecimento, ou não, de direitos sociais, cuja aplicação depende da tutela do próprio Estado.

No campo interno à doutrina, nas ciências jurídicas, também se desenvolveram esforços no sentido de procurar sopesar princípios colidentes em casos fáticos.⁷¹ Nesse campo, Robert Alexy (2008, p.50), em *Teoria dos Direitos Fundamentais*, informa que uma teoria dos direitos fundamentais é uma teoria dos direitos positivos vigentes.

Ao analisar os casos de colisões entre princípios e conflitos entre regras que se apresentam em casos fáticos, Alexy observa que, no caso das regras, os conflitos nesta dimensão se referem à validade, ou uma regra é válida ou não é. Já em relação aos princípios, as colisões referem-se à dimensão do peso, “visto que só princípios válidos

⁷¹ Não é intenção aqui discutir aspectos ligados às ciências jurídicas, mas somente ilustrar alguns aspectos que se apresentam no próprio campo no sentido de procurar dar efetividade a direitos e princípios constitucionalmente reconhecidos, embora colidentes nos casos concretos.

podem colidir” (Alexy, 2008, p. 94). Portanto, não existiriam princípios inválidos, mas apenas a atribuição de pesos entre eles.

Princípios representam razões que podem ser afastadas por razões antagônicas. A forma pela qual deve ser determinada a relação entre a razão e a contra-razão não é algo determinado pelo próprio princípio. Os princípios, portanto, não dispõem da extensão de seu conteúdo em face dos princípios colidentes e das possibilidades fáticas. [...] os princípios apenas contêm razões que indicam uma direção, mas não têm como consequência necessária uma determinada decisão. (ALEXY, 2008, p. 104)

Das análises do autor, embora no campo das ciências jurídicas, se depreende que o peso e a relação entre princípios seriam mediados a partir de casos fáticos, da mesma maneira que a consideração acerca dessa relação não estaria determinada de antemão.

Recorrendo ao caso da Constituição alemã, o autor observa, por exemplo, que a intervenção no direito fundamental à inviolabilidade do domicílio não poderia ser respaldada somente em requisitos formais que tenham sido preenchidos, de modo que a presença de fatores sociais de força maior, por assim dizer, tal como um grave *déficit* habitacional, poderia ser um fator a ser sopesado para fundamentar a restrição a um direito fundamental. Nesse caso, não se trataria de determinar se o *déficit* habitacional deve ser qualificado como escassez de moradia, mas se esse *déficit* deve fundamentar a restrição a um direito fundamental (ALEXY, 2008, p. 132). Nas palavras do autor:

Em face dessa possibilidade, o conceito de escassez de moradia só pode ser usado como um critério definitivo para todos os outros casos, caso essa escassez seja compreendida como uma ‘escassez no sentido do art. 13, §3º, da Constituição alemã’, o que ocorre apenas e tão-somente se uma escassez de moradia justificar uma intervenção no direito fundamental à inviolabilidade do domicílio. Isso significa, contudo, que o conceito de escassez de moradia se converte em expressão do resultado de um sopesamento. Com isso, a dependência do sopesamento fica clara também nos conceitos das cláusulas de reserva qualificada. (ALEXY, 2008, p.132-133)

O raciocínio do autor parece, portanto, respaldar a noção de que não existem princípios e direitos absolutos, de modo que a consideração sobre eles faria parte de um sopesamento para casos fáticos, ou ainda, para situações e contextos levados em consideração para que se possa estabelecer uma relação de peso entre princípios e direitos.

Esse aspecto aponta para um desenvolvimento no interior da própria doutrina sobre a possibilidade de ponderação, por exemplo, entre o princípio da função social da

propriedade e o direito de propriedade, embora dentro de limites estruturais, ou seja, ainda que não toque na causa da questão, conforme desenvolve Pinheiro (2016).

Embora limitados estruturalmente, é possível observar diferentes esforços e discussões no sentido de se pensar a efetividade de direitos e princípios constitucionalmente reconhecidos no campo jurídico. Nessa direção, é possível notar que a discussão desenvolvida por Cappelletti e Garth é diferente daquela desenvolvida por Garapon. Se para este último a recorrência aos tribunais estava relacionada a uma espécie de consciência cívica que o assistencialismo havia feito adormecer, a preocupação daqueles é direcionada a garantir o acesso a partir da constatação de uma desigualdade posicional entre as partes litigantes – o que implica no reconhecimento de que as questões materiais de modo algum estariam solucionadas. Assim, a questão do acesso à justiça não teria somente o sentido de aproximar os tribunais dos mais pobres, mas de que estes pudessem exigir juridicamente a efetivação de direitos e princípios no campo judicial.

Ressaltamos esses aspectos porque eles lançam luz sobre nossa tese de que existe uma particularidade acerca de como a judicialização se apresentou no caso do MTST, ou seja, se a judicialização é um efeito inerente à própria estrutura jurídico-política capitalista, visto que qualquer conflito canalizado para o campo judicial será traduzido para a forma jurídica igualitária, e nesses termos institucionalizados, há variações em termos das diferentes modalidades em que a judicialização pode se apresentar, as quais não estão isentas dos efeitos políticos que podem produzir.

Aspecto que é diferente, por exemplo, das conclusões a que chegou Rogério Bastos Arantes (2002), em pesquisa intitulada “*Ministério Público e política no Brasil*”, que, ao apresentar uma perspectiva mais pessimista sobre a judicialização, chegou a concluir que um de seus efeitos poderia ser uma substituição do próprio campo da política. A pesquisa do autor oferece um rico material empírico sobre o desenvolvimento e mudanças institucionais pelas quais passou o Ministério Público até o processo de abertura democrática e formalização da Constituição de 1988, a partir da qual, a instituição desvinculou-se do executivo, adquirindo independência funcional (deixando de ser advogado de um outro ramo do aparelho burocrático, o Executivo, para se tornar advogado de uma coletividade, o Povo-Nação).

Arantes (2002) procura, ao longo da apresentação dos resultados de sua pesquisa, desenvolver uma crítica à visão que ele identifica ser predominante entre os membros da instituição, ou seja, dirige uma crítica à visão segundo a qual haveria uma fragilidade e hipossuficiência inerentes à formação social brasileira (por ele denominada sociedade

civil) quanto à defesa de seus interesses e direitos (os da sociedade) com a compatibilização que esta visão predominante teria encontrado no respaldo de fortalecimento institucional do Ministério Público e sido coroada com sua independência funcional a partir da CF/88. A preocupação do autor é com aquilo que identifica como um reforço ao “princípio tutelar que sempre caracterizou a relação entre o Estado e a sociedade no Brasil” (ARANTES, 2002, p. 76).

Para respaldar a crítica a essa visão, identificada como voluntarismo endógeno, o autor apresenta não apenas o percurso de desenvolvimento institucional (aprovação de leis, discussões e embates sobre as mesmas, entrevistas com seus membros), mas também ilustra com a identificação de outras visões já presentes nas interpretações da formação social brasileira, em referência à visão de Oliveira Vianna, na qual este último autor, apresentando sua visão sobre a debilidade da sociedade brasileira, defende a necessidade de fortalecimento do aparelho judiciário.⁷²

Em que pese a riqueza da pesquisa do autor e o perfil ideológico dos membros da instituição que ele traça e identifica, a compatibilização entre o processo de judicialização como resultante de um voluntarismo endógeno, se torna inadequado para o tratamento do tema, tendo em vista ser este um fenômeno mais abrangente e que não se reduz a uma ou outra instituição, pensada de maneira isolada, tampouco pode ser atribuído apenas ao voluntarismo dos membros do MP. Correndo-se o risco de que a própria crítica que o autor propõe possa levar a seu oposto, ou seja, a ideia de que as mudanças e transformações são realizadas única e exclusivamente pelas camadas burocráticas do aparelho de Estado, reforçando de maneira inadvertida, a noção da fragilidade. Conclusão a que só se pode chegar se ignoramos o próprio campo da política em sentido amplo, constituída pelas relações e conflitos entre as diferentes classes e frações de classes presentes em uma formação social, e que têm no Estado um centro de poder, no qual, tais conflitos são condensados; e restringimos a política ao próprio desenho institucional, quer dizer, àquilo que as próprias regras jurídicas definem como campo de representação da política, ou seja, o sistema de representação popular, que reduz a política ao voto ou a participação aos canais institucionalizados.⁷³

⁷² A referência é ao livro *Instituições políticas brasileiras*, de Oliveira Vianna. Em Arantes (2002) a referência pode ser encontrada na p. 130; em Vianna, na edição que consultei, versão online do Conselho Editorial do Senado (1999), nas p. 501-502. Ressalto que realizei apenas uma consulta, não me dediquei à análise da obra.

⁷³ Um exemplo de como o conceito de classe social pode ser utilizado de maneira ampla a enriquecer o campo de análise nas pesquisas empíricas, a partir da perspectiva teórica de Poulantzas, pode ser consultado em dois livros: 1) *Formação do Estado Burguês no Brasil*, de Décio Saes, em que o autor realiza uma

Arantes (2002) interpreta que o sentido de o Ministério Público se colocar como representante da sociedade é fator sugestivo de traços pré-liberais, noutros termos, seria um indício de um Estado pré-liberal, dado que o fortalecimento estritamente institucional do Ministério Público o levaria, de certa forma, a suprimir a própria política. Desse modo, a instituição (bem como certo ativismo de seus membros) ao se colocar socialmente como representante da sociedade, atuando em nome de direitos indisponíveis, na concepção de Arantes (2002), representaria uma barreira para que estes direitos fossem defendidos diretamente pela própria sociedade.

Segundo o autor, este seria um traço característico do Estado brasileiro, ao judicializar, incorporando conflitos para impedir que estes sejam defendidos diretamente. Nesse sentido, conforme Arantes (2002), a desvinculação funcional do Ministério Público do Poder Executivo, a partir da Constituição de 1988, seria resultado de uma trajetória motivada por características endógenas de seus membros, que teriam logrado sucessivas conquistas institucionais, fator representativo do ativismo judicial e de uma politização da justiça, que poderia resvalar em características que negariam o campo da política.

Na caracterização em que estamos nos apoiando para analisar este processo, essas características, pré-liberais, conforme o autor, só poderiam se apresentar se o aparelho de Estado deixasse de ser organizado segundo as normas da não-monopolização das tarefas de Estado pelas classes dominantes (Cf. POULANTZAS, 1977; SAES, 1998), ou seja, se o acesso às tarefas burocráticas, da organização do aparelho de Estado, não estivesse aberto à todas as classes sociais, segundo o critério do meritocratismo, quer dizer, se estas tarefas não pudessem ser acessadas, via seleção por mérito, por todas as classes sociais - o que não é o caso.

A possibilidade desse “ativismo”, ou nos termos de Poulantzas, de um ou outro setor da burocracia, vir a se apresentar como força social, em conjunturas políticas determinadas, depende da sua relação com as classes e frações de classe dominante em determinada configuração conjuntural, ou seja, da própria composição do bloco no poder. Nesse sentido, não depende de um “poder próprio”, ou somente a interesses corporativos (por exemplo, planos de carreira, salários etc.), mas de como algumas classes e frações

análise global do ponto de vista da transformação jurídico-política de natureza moderna escravista dá à formação da estrutura jurídico-política de caráter burguês e a posição das diferentes classes sociais em relação a esse processo de transformação, e 2) *Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT*, de Armando Boito Junior, em que o conceito de classe é operado para diferentes análises sobre a conjuntura política, e, em especial, o capítulo 5, em que o autor aponta como este conceito pode ser operado de uma maneira ampla, não se restringindo a duas classes, classe trabalhadora e burguesia.

de classe podem se aliar e/ou se apropriar de um ou outro ramo do aparelhamento de Estado, ou mesmo dominá-lo pela inserção de quadros ideologicamente identificados com seus interesses. Assim, não atribuir um “poder próprio” a um ou outro setor da burocracia significa não perder de vista que a força que este setor detém ou o seu “ativismo”, precisa ser examinado em relação aos interesses que eventualmente venham a atender.⁷⁴

A própria forma de representação dos membros, como ademais se aplica a outros setores da burocracia de Estado, de atuar como representante de uma coletividade, ou seja, como representante do Povo-Nação, conforme a caracterização de Poulantzas (1977), é característica de todos os setores burocráticos. De tal modo, entende-se que a independência funcional da instituição, com a consequente possibilidade de mover ação civil pública, ou mesmo por deter a ação penal como advogado que é do Estado, não é em si um indício de ativismo judicial. Fosse assim, as defensorias públicas que, constitucionalmente, gozam praticamente das mesmas prerrogativas em termos funcionais, também poderiam ser apresentadas com as mesmas características. Por outro lado, o aparelho de Estado suprimiria a política de maneira geral, o que tornaria o aparelho de Estado fechado e impermeável ao campo das práticas políticas de classe.

De acordo com Jair Pinheiro (2009), as abordagens sobre a judicialização que se desenvolveram a partir das próprias regras jurídicas poderiam não apenas inverter o campo da política e o campo do direito, como levar a três efeitos teóricos e políticos:

- 1) substitui a política pelo direito como campo a partir do qual os agentes lutam para dar efetividade aos direitos conquistados ou para criar novos, 2) ou subordina a ação política aos imperativos jurídicos, 3) o que leva à adoção de critérios do *mainstream* do debate político, constituído por autoridades políticas e jurídicas e pela mídia, para o debate teórico, critérios que guardam uma estreita relação com os

⁷⁴ Em artigo escrito em coluna semanal ao jornal Folha de São Paulo, em 19/05/2018, André Singer chamou a atenção para a forte atuação de alguns setores do campo judiciário na atual conjuntura brasileira, denominando esses setores como Partido da Justiça, apontando, assim, que na atual conjuntura, este ramo da burocracia de Estado adquiriu uma força social. Em *Poder Político e Classes Sociais*, Poulantzas (1997) observa que em determinadas conjunturas, as camadas burocráticas podem se tornar uma força social, a depender de sua relação com as classes e frações de classes dominantes, observando, contudo, que essa força social, não poderia ser confundida com um poder próprio, para não perder de vista, que para além de interesses corporativos (exemplo: planos de carreira, salários etc.), essa força social precisa ser examinada em relação aos interesses de classes e frações dominantes que atende. Nesse sentido, a definição de Partido da Justiça, e não de voluntarismo ou simples ativismo parece mais adequada ao exame das relações que estes setores estabelecem com as classes e frações de classe dominantes que, eventualmente, estejam representando.

interesses dos proprietários, qual seja, o de que as ações fora das instituições têm caráter antipolítico e, por isso, são uma ameaça institucional devido à sobrecarga de demandas (direitos reivindicados) dirigidos ao Estado e com o risco de os movimentos populares ultrapassarem os limites do sistema jurídico, oferecendo assim, um argumento para a criminalização dos atores de tais ações. (PINHEIRO, 2009, p. 114)

A observação é importante, pois, recentemente, justamente devido ao aumento da litigiosidade, ocorre tanto no campo judicial como nos meios de comunicação em geral, o discurso de que há uma sobrecarga de demanda, principalmente em relação àquelas vinculadas aos direitos sociais, por exemplo, direitos trabalhistas e acesso à saúde. Fato que, se tomado por uma perspectiva estritamente institucional, pode levar à ideia equivocada de que o próprio aumento da judicialização seja não apenas responsabilidade dos litigantes, como também dos movimentos populares ao exercerem pressões por suas demandas por ações diretas, a partir de manifestações e ocupações, como, por exemplo, apontado no capítulo anterior sobre as disputas em torno Plano Diretor em São Paulo, em que os movimentos populares se organizaram para realizar pressões diretas por meio de manifestações e, inclusive, realizando ocupação em frente à Câmara dos vereadores, como fez o MTST.⁷⁵

Nesse sentido, em algumas das pesquisas em que o tema da judicialização foi examinado, foram apresentadas duas conclusões que, embora divergentes, levaram ao mesmo efeito: a ideia de que poderia haver substituição do campo da política pelo campo jurídico. Por um lado, devido à interpretação de que o aumento das demandas canalizadas para o Judiciário poderia levar a uma substituição da arena política tradicional (partidos, congresso etc.) para o campo jurídico. Por outro lado, devido ao aumento da judicialização promovida por instituições como o Ministério Público, poderia ocorrer a “supressão” do próprio campo da política; ou seja, certo “ativismo” poderia inviabilizar o próprio campo da política.

Em relação à primeira posição, essa substituição é uma impossibilidade concreta. Se, as relações políticas dizem respeito a como as diferentes classes e frações de classe procuram apresentar e defender seus interesses, dirigindo-os ao Estado, elas podem fazê-

⁷⁵ Alguns dos argumentos que procuram vincular a judicialização à própria sobrecarga de demandas sociais, seriam o de que o judiciário desconheceria o próprio orçamento público, gerando sobrecargas desnecessárias, neste caso, as sobrecargas referem-se a direitos sociais básicos, como aquelas envolvendo ações trabalhistas e ações de acesso a tratamento de saúde. Importante destacar que o debate recente nos meios de comunicação passou a ser desenvolver quando se discutia a reforma trabalhista. Assim, o argumento do excesso de demandas litigiosas passa a fornecer elementos para a necessidade de se implementar a reforma trabalhista com vistas a diminuição de demandas canalizadas ao judiciário.

lo participando, ou não, de espaços institucionalizados; os movimentos populares, por exemplo, quando apresentam os seus interesses na “cena política” fora dos espaços institucionalizados, não estão fora da política, estão participando da política e se relacionando com o Estado de uma maneira específica. Podendo, ou não, canalizar interesses ao Judiciário, o que não é mais que uma forma específica de subordinar determinados conflitos a categorias jurídicas, fazendo, inclusive, parecer que tais conflitos desapareceram.

Em relação à segunda posição, o próprio “ativismo”, dependendo da conjuntura política, não é mais que uma inscrição no campo da política, ou seja, ele não inviabiliza, mas ao contrário, atua no campo da política enquanto aparelho de Estado que pode, não sem contradições, acomodar diferentes interesses de classes e frações de classe, inclusive, se aliando a uma ou outra fração. Embora, conforme aponta Poulantzas (1977), “A burocracia parece representar, no quadro dessa legitimidade, a unidade política do povo-nação; apresentar-se – e pode apresentar como um “corpo neutro” encarnando o interesse geral, e cujo funcionamento político a respeito das classes é assim, sistematicamente mascarado” (POULANTZAS, 1977, p. 44).

Um bom exemplo do funcionamento das classes e frações no seio das instituições do Estado no Brasil é fornecido pela análise de Boito Jr. (2018) que apresenta como se desenvolveu a relação entre o poder político e as instituições do Estado a partir da campanha eleitoral de 2014, quando o regime político brasileiro presidencialista e o governo Dilma Rousseff entraram em crise.⁷⁶

Como norteador dessa análise, o autor esclarece que embora os conflitos no seio do Estado tenham a aparência de conflitos institucionais estes são, na realidade, conflitos entre classes e frações de classe. O autor faz duas ressalvas sobre a participação das classes e frações de classe nas instituições do Estado. A primeira é que não se presencia no Estado brasileiro uma divisão de suas instituições entre todas as classes e frações de

⁷⁶ O autor denomina o regime presidencialista brasileiro como autoritário, não restringindo a adjetivação aos governos do PT, mas em relação a como esse regime se desenvolveu no país. Uma análise sobre o regime presidencialista adjetivado como autoritário também pode ser conferida em Décio Saes (2000), em *A República do Capital*, especialmente no capítulo *A política neoliberal e o campo político conservador no Brasil atual*. Saes (2000, p.91) argumenta, entre outros aspectos, que nos países latino-americanos “submetidos a governos neoliberais” emergiu “um *autoritarismo civil* mais ou menos pronunciado conforme o país. Esse novo autoritarismo – distinto do Estado militarizado, peculiar à época anterior do capitalismo latino-americano – corresponde à construção de um presidencialismo *invulgarmente forte*, cujo limite superior é a “ditadura presidencialista” implantada por Alberto Fujimori no Peru.” (os grifos em itálico são do autor)

classe em presença, tampouco uma unidade de classe. Sobre a representação dos interesses das classes trabalhadoras nessas instituições o autor observa que:

Nenhum partido, organização ou movimento socialista controla qualquer instituição do Estado brasileiro. Mais que isso, mesmo o movimento operário, o movimento camponês e outros movimentos populares que lutam por reformas dentro do capitalismo chegam, quando muito, a participar de uma ou outra instituição periférica no processo decisório do Estado e as influenciam muito modestamente – são os casos mais notório da Justiça do Trabalho, do Ministério Público do Trabalho, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), da Fundação Nacional do Índio (Funai) e dos conselhos consultivos para implementação de políticas públicas. (BOITO Jr., 2018, p. 223-224)

Se, por um lado, a participação das organizações e movimentos das classes trabalhadoras se dá em algumas instituições periféricas em relação ao processo decisório do Estado, por outro, as instituições do processo decisório são controladas por frações burguesas rivais e pela fração superior da classe média aliada de uma das frações que disputam a hegemonia política no interior do bloco no poder.

A segunda ressalva do autor é de que as contradições no seio do Estado não propiciam uma política ziguezagueante, porque as instituições do Estado que compõem o Executivo Federal são controladas e disputadas entre frações burguesas rivais, que incorporam parcialmente algumas políticas defendidas por frações que ocupam instituições subalternas (BOITO JR., 2018, p.224).

As características do regime presidencialista brasileiro que o autor denomina como autoritário devido ao fato de que no processo de tomada de decisões o Legislativo e os partidos políticos serem relegados para plano secundário, dá destaque às disputas pelo controle de instituições do Executivo e do Judiciário (Boito Jr., 2018, p. 224). Entretanto, em conjunturas excepcionais, em que as contradições de classes e frações acabam produzindo crises políticas, pode-se produzir reorganizações entre as instituições do Estado, como mudança e/ou subversão da própria hierarquia entre elas. É o que o autor observa ter ocorrido a partir da crise de regime e do governo Dilma, a partir da campanha eleitoral de 2014.

O Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público Federal, o Tribunal de Contas da União, todas essas instituições, apoiadas na Política Federal – que, em teoria, deveria subordinar-se ao Executivo da União – agem contra instituições estratégicas para a política econômica, social e externa do Executivo Federal – a Petrobrás, o BNDES, o Itamaraty e a própria chefia do Executivo Federal. Cada grupo de instituições em

conflito representa, de maneira específica (...) uma das frações burguesas que disputam a hegemonia no bloco no poder. (BOITO JR., 2018, p. 225)

No caso específico das instituições judiciais, o autor identifica que, na conjuntura que se desenvolveu nesse período, estas instituições funcionaram como:

(...) trincheiras na luta da grande burguesia integrada ao capital internacional e da alta classe média, que é a sua aliada política contra a política econômica e social dos governos do PT. (BOITO Jr., 2018, p. 242).

A análise do autor permite observar que não é necessariamente a origem de classe, ou melhor, as classes nas quais essas categorias da burocracia foram recrutadas o fator determinante de seus posicionamentos, mas o funcionamento de classe do Estado, o que inclui uma identificação ideológica desses setores com as classes e frações presentes na cena política. Além disso, a própria função de ordem que desempenham no Estado e o caráter de classe do direito que legitima a propriedade privada dos meios de produção indis põe os ocupantes desse ramo com movimentos populares que têm como um dos seus métodos de luta ocupações de terras.

Portanto, a defesa dos interesses do conjunto das classes dominantes é próprio do funcionamento desse Estado, não é um desvio, tampouco resultante de aspectos intencionais e/ou endógenos, é uma contradição inerente ao lugar da estrutura jurídico-política enquanto fator de manutenção da ordem e coesão nesta formação social, cujo funcionamento concreto depende dos próprios conflitos entre as classes e frações de classe presentes nesta formação, da qual, os setores da burocracia de Estado não estão isentos, mas, ao contrário, estão imersos.

2.2 Dinâmica da cidadania

Retomando a análise de Poulantzas (1977) de que diferente de outras formas de Estado, no Estado capitalista, todos os agentes das relações sociais da produção são convertidos, por meio da estrutura jurídico-política (SAES, 1988), em cidadãos, enquanto indivíduos formalmente livres e iguais, podemos dizer, que esta é, portanto, uma primeira forma de judicializar as relações entre os agentes das relações sociais de produção. Na medida em que se trata de uma atribuição jurídica e ideológica que igualiza os desiguais, no campo das lutas sociais essa categoria adquire polissemia segundo as diferentes

posições assumidas pelos agentes ao lutar pelo atendimento de seus interesses (PINHEIRO, 2009). Por outro lado, no próprio campo das lutas sociais, os agentes, a depender de sua orientação política e ideológica e da própria configuração desses conflitos, podem procurar extrapolar essa mesma forma jurídica.

A polissemia quanto à concepção de cidadania e às formas de procurar ampliá-la, se apresenta em diferentes pesquisas realizadas sobre os movimentos populares, mesmo que em perspectivas teóricas divergentes (Cf. DOIMO, 1995; TATAGIBA e BLIKSTAD, 2010; OLIVEIRA, 2016). Essa polissemia pode ser pensada tanto em relação à heterogeneidade das formas de ação política como em relação ao posicionamento político ideológico que os movimentos assumem frente ao estatuto da cidadania.

Oliveira (2016), por exemplo, ao comparar diferentes movimentos de moradia aponta que não há unanimidade quanto às formas de ação política, seja nos canais de participação, como conselhos de habitação, seja em relação à opção pelas ocupações como forma de pressão, o que também é destacado por Tatagiba e Blikstad (2010). E, mesmo entre aqueles movimentos que participam por meio de canais institucionais, há percepção sobre os limites apresentados por esses espaços, visto que algumas lideranças dos movimentos têm percebido que muitas vezes ao chegarem aos Conselhos com “sua sugestão de pauta preparada, ‘a pauta já estava mastigada pelo governo’” (TATAGIBA; BLINKSTAD, 2010, p.12). Constando, ainda que, muitas vezes essa forma de participação tem desencadeado, entre os próprios movimentos, “uma disputa pelo acesso aos poucos recursos distribuídos pelos meandros de uma política habitacional, na verdade inexistente enquanto tal (CYMBALISTA; SANTORO, 2007 *apud* TATAGIBA; BLINKSTAD, 2010, p. 12).

Esses aspectos empíricos já indicam que existe uma grande tendência à heterogeneidade quanto às formas de luta e, portanto, quanto ao campo de ação política; inclusive com a constatação de que as formas de ação política no interior dos espaços abertos à participação popular tem resultado em uma “confluência perversa”, conforme aponta Dagnino (2004), pois a ampliação desses canais de participação confluiu para o desenvolvimento das políticas neoliberais e, conseqüente, redução de direitos sociais, constituindo-se o discurso de uma transferência de responsabilização (DAGNINO, 2004, p.104), ou melhor, passou a se desenvolver o discurso da chamada “consciência cidadã”, discurso a partir do qual se retira direitos sociais ao mesmo tempo em que se transfere a responsabilidade aos próprios agentes.

No mesmo sentido, Ermínia Maricato (2014) aponta que desenvolveu-se uma “hegemonia do participativismo”, observando que no país nunca se falou tanto em participação popular e que esta participação é, inclusive, muito incentivada desde bancos como Itaú, organizações internacionais, como Banco Mundial, às mais variadas associações e movimentos de bairro, ao mesmo tempo em que tamanho incentivo e entusiasmo tem gerado uma intensa divisão e fragmentação entre os próprios movimentos populares.

O grande incentivo à participação por essas organizações e organismos internacionais significa incentivar as comunidades a discutirem e resolverem os problemas da rua, do muro, entre outros dessa dimensão. Assim, um incentivo que se direciona a pautar a importância da iniciativa do indivíduo livre que, na realidade, se traduz em um enclausuramento, visto que uma participação de um ponto de vista local e focalizado.

Desse modo, uma combinação entre o discurso da liberdade e o incentivo à participação local, resolutiva, na qual, ao mesmo tempo em que se retira direitos, dissemina-se o discurso em defesa da liberdade como iniciativa própria, o que, na realidade, significa produzir formas de adaptação à ausência de direitos sociais.

Pode-se dizer que diante da percepção da precarização das condições de vida, produz-se, ao nível das instituições e organizações, o discurso de que é preciso utilizar a liberdade para resolver por iniciativa *própria* e de maneira criativa os problemas sociais⁷⁷; constituindo-se, portanto, uma combinação entre o discurso neoliberal com o campo jurídico: fortalecimento das liberdades individuais e incentivo à participação democrática em nível local, o que tem como efeito o apoio das próprias classes populares à retirada dos direitos sociais, na medida em que se incentiva a participação, a defesa das liberdades e defesa de tradições e valores, neste sentido, uma combinação para se resolver e pensar os problemas sociais a partir do local. Esse aspecto é importante, porque como ninguém é contra as liberdades individuais, o aspecto principal de como se dá este processo está naquilo que Poulantzas denominou como efeito de isolamento, ou seja, o exercício da liberdade individual em condições de isolamento da luta econômica de classe aprisiona o indivíduo ao imediatismo dos problemas. Aspecto que também se relaciona à própria decomposição jurídica do trabalhador, explorado pelo capital, conforme aponta Saes

⁷⁷ Ver a este respeito David Harvey (2014). O autor demonstra como a liberdade passou a ser uma faca de dois gumes, na medida em que passou a ser utilizada enquanto discurso no campo político para implementação e aprofundamento das políticas neoliberais.

(2000, p. 70), “em vários papéis: o de “produtor”, o de “consumidor”, o de “usurário” etc.”.

David Harvey (2014, p. 49), por exemplo, observa que

A palavra “liberdade” ressoa tão amplamente na compreensão de senso comum que têm os norte-americanos que se tornou “um botão que as elites podem pressionar para abrir a porta às massas” a fim de justificar quase qualquer coisa. Foi assim que Busch pôde justificar retrospectivamente a guerra ao Iraque. (grifos do autor)

No mesmo sentido em que foi utilizada para justificar uma guerra, essa mesma palavra pode ser utilizada como forma de coerção, segundo o autor, para: “produzir uma aceitação fatalista, e mesmo abjeta, da ideia de que não havia nem há, como insistia tanto Margaret Thatcher, “alternativas”. (HARVEY, 2014, p. 50)

Um aspecto importante a ser ressaltado, para não gerar mal-entendidos, é que não se questiona aqui a importância de lutar pela abertura dos canais de representação, tampouco a importância e significado desses canais do ponto de vista da participação popular enquanto formas mais democráticas. Entretanto, o que se aponta é que não parece adequado afirmar que a judicialização seria uma nova forma de atuação no campo da política. Primeiro, porque o campo da política não se restringe às regras jurídicas, essas regras são tomadas como molduras jurídicas no campo da política, mas é o campo da política que torna possível a ampliação e modificação delas. Segundo, porque o aparelho burocrático tende a apresentar resistências quanto a própria ampliação do conteúdo que essas molduras podem comportar, o que leva novamente à proeminência do campo da política; mas neste caso, um campo que não se restringe ao Estado, mas que encontra neste um centro de poder, que condensa, de maneira instável os diferentes interesses de classe.

A este respeito, Boito Jr. (2007, p. 261) observa que “a cidadania, principalmente quando considerada na sua versão ampliada, é um fenômeno contraditório que, dependendo da conjuntura e da correlação política de forças” cabe às classes trabalhadoras defender.

O autor ainda observa que a cidadania não é uma criação da burguesia, mas “o resultado de um processo complexo, prolongado e diferenciado de luta de classes.” (BOITO Jr., 2007, p. 256). De modo que, embora estruturalmente limitada, a cidadania não é “uma simples ilusão: ela reflete uma realidade fundamental do capitalismo. Em sua versão ampliada mais avançada, ela estabelece um tipo de igualdade (de direitos civis,

políticos e sociais atribuídos a todos os cidadãos) inexistentes nas sociedades pré-capitalistas. Ela é a base do moderno Estado-nação, que é o Estado capitalista ou burguês.” (BOITO JR., 2007, p. 256)

2.3 O aparelho Judiciário e a função de ordem

Maria Tereza Sadek *et al* (2010), nas pesquisas que vêm desenvolvendo com os setores do aparelho judiciário, aponta para a existência de um certo corporativismo e grande resistência entre juízes a controles externos: “A proposta de criação de um órgão para o controle externo do Judiciário é rejeitada de maneira praticamente unânime pela magistratura (86,5% contra 6% a favor).” (SADEK *et al*, 2010, p. 28). Junto a isso, a pesquisa também demonstra que existe resistência entre magistrados em participar de pesquisas por receio de que suas opiniões os prejudiquem em suas carreiras, “caso o conteúdo de suas respostas chegasse até a Corregedoria” (SADEK *et al*, 2010, p. 35).

Além do aspecto corporativo, existem outros aspectos importantes a serem considerados, como, por exemplo, as disposições ideológicas dos setores que participam do aparelho do Estado.

Boito Jr. (2018) observa que as diferentes funções que são desempenhadas (saúde, educação, assistência social etc.) podem criar em cada um dos setores que participam dessas funções diferentes disposições ideológicas. Entretanto, essas disposições ideológicas não são indiferentes ao tipo de função desempenhada.

De maneira geral, o autor aponta que o principal traço ideológico da burocracia de Estado, ligadas à classe média e classe média alta, é de que estas costumam atribuir à “organização social capitalista um único reparo: o critério do mérito individual deve reinar sempre”. Nas palavras do autor:

O meritocratismos é uma ideologia que valoriza o trabalho não manual e estigmatiza o trabalho manual. As diferenças sociais são concebidas, no quadro dessa ideologia, como o resultado das diferenças individuais de dons e méritos de cada um. O trabalho não manual seria o apanágio daquele, cuja trajetória escolar longa e bem-sucedida comprova sua superioridade e seus méritos. (BOITO JR., 2018, p. 262)

Exatamente por isso, em muitas pesquisas empíricas que são realizadas com os setores burocráticos que compõem o aparelho judiciário, os principais elementos que

aparecem estão ligados ao fato de que a entrada na carreira está relacionada a uma forma de ascensão social.

Glória Bonelli (2010a, p.40), ao colher o depoimento dos setores ligados ao aparelho jurídico, destaca um dos trechos desses depoimentos em que promotores afirmam, por exemplo, que entre as motivações para concorrer a uma carreira no Ministério Público está a ideia de que nesta instituição não há “funcionários subalternos”, pois o promotor “é aquele que exerce sua atividade sozinho”, por outro lado, o promotor seria um “fiscal da lei”, sem “nenhuma diferenciação nos vencimentos, nas garantias” em relação ao juiz.

A pesquisa de Sadek (2010), por exemplo, aponta uma concepção de afastamento social, na medida em que se acredita que o distanciamento social possa ampliar o respeito: “O juiz para ser respeitado não pode frequentar bares e outros lugares públicos.” (depoimento colhido pela autora, SADEK, 2010, p.14).

Conforme alguns autores vêm demonstrando, o fato de participarem da própria organização do Estado faz com seus interesses políticos particulares estejam sempre relacionados à conservação do Estado, conforme aponta Saes (1998).

(...) o interesse político particular da burocracia é a conservação/desenvolvimento do Estado burguês. Pode portanto acomodar-se, alternativamente, à defesa da propriedade privada dos meios de produção ou à defesa da propriedade estatal dos meios de produção; mas é radicalmente inconciliável com qualquer proposta socialista de “destruição” do aparelho de Estado burguês (liquidação da burocracia profissional, rotatividade, controle democrático, fim dos privilégios salariais e da hierarquia de competência etc.). (SAES, 1998, p.45-46)

Em relação ao próprio receio de que as opiniões cheguem aos setores hierarquicamente superiores da burocracia, Saes (1998, p.40) também observa, na esteira de Poulantzas (1977), que a própria hierarquização das tarefas é um efeito propriamente político da organização do Estado, em primeiro lugar, devido à não-monopolização das tarefas de Estado pelas classes proprietárias; segundo, porque a partir dessa não-monopolização, tais tarefas passam a ser organizadas hierarquicamente segundo o critério da competência individual, baseada no mito dos dons pessoais. O que, ademais, resulta - essa hierarquização - no efeito político de que cada uma das tarefas hierarquicamente organizadas constituam um “segredo de Estado”.

Ao examinar a relação entre o sistema de justiça paulista com a administração do governo do Estado de São Paulo, Luciana Zaffalon Leme Cardoso, embora em outra

perspectiva teórica, ilustra com diferentes dados como essa hierarquização de tarefas esteve em operação naquilo que concerne às decisões relacionadas às políticas públicas.

No caso do aparelho judiciário, cuja função precípua é o desempenho da função de ordem do Estado, tanto a ideologia meritocrática como a ideologia da ordem tendem a apresentar um contorno de maior resistência em relação às lutas populares, como em relação aos efeitos da desigualdade socioeconômica.

Nesse sentido, como o aparelho judiciário é responsável por desempenhar mais diretamente a função de ordem do Estado, é nele que se concentra outros conflitos, principalmente, aqueles relacionados à gestão da força de trabalho, inclusive aquela que está fora do mercado de trabalho formal e que encontra em outras atividades, como as atividades informais e ilegais, como tráfico de drogas, “saídas de emergência”, conforme o sugestivo título de livro publicado recentemente.⁷⁸

É nessa direção que se insere a observação crítica do ex-procurador de Justiça Roberto Tardelli, em entrevista à Revista Conjur:

Não é possível reafirmar que a superlotação carcerária não tem nada a ver com a atuação do MP. Ninguém quer ser responsável por esse caos que está aí. Só que é preciso lembrar o seguinte: só se vai preso no Brasil por ordem escrita da autoridade judicial competente. Nenhuma dessas pessoas que estão presas está sem mandado de prisão. Todas elas estão presas porque houve um pedido formal nesse sentido, houve uma decisão formal nesse sentido. Nenhum Poder Executivo do planeta conseguiria construir cadeias com a velocidade com que nós aumentamos o punitivismo. (CONJUR, 24/02/2017)

O ex-procurador também aponta que “É muito raro um recurso do Ministério Público. Só tinha condenação” (Idem)⁷⁹. O trecho da entrevista do ex-procurador chama atenção para o que denomina uma concepção punitivista que teria passado a predominar no interior do aparelho judiciário, o que permite afirmar que esse punitivismo relativo ao processo de encarceramento em massa exemplifica uma outra modalidade de judicialização de conflitos que são efeito do próprio processo de acumulação capitalista.

Como observa Pinheiro “as formas de trabalho precário e de trabalho ilegal (inclusive o crime)” que se integram na “cadeia de acumulação, é uma das alternativas de estratégia de sobrevivência (e de sociabilidade) para um contingente urbano

⁷⁸ Ver “Saídas de emergência”, organizado por Cabanes, Georges, Rizek e Telles (2011).

⁷⁹ A entrevista por ser conferida em: <<https://www.conjur.com.br/2017-fev-12/entrevista-roberto-tardelli-advogado-ex-procurador-justica>> Acesso em: 2019

tendencialmente crescente e é objeto da ação política do Estado” (PINHEIRO, 2017, nota 279, p. 311), assim, o punitivismo como alternativa aos conflitos que daí emergem, se apresenta enquanto outra modalidade de judicialização.

Ou ainda, uma forma de judicializar os conflitos que daí emergem e se relacionam a uma das modalidades de gestão estatal da força de trabalho, conforme denomina Suzanne Brunhoff (1985), enquanto externalidade imanente ao processo de acumulação capitalista.

Disciplina do trabalho, insegurança do emprego, permanência do aprovisionamento da força de trabalho proletária ao menor custo possível: a combinação desses aspectos implica uma intervenção estatal imanente ao processo de acumulação capitalista, ao mesmo tempo que fundamentalmente exterior a esse processo. (BRUNHOFF, 1985, p. 9)

De acordo com Brunhoff (1985, p. 09), a forma salário, enquanto expressão de uma relação contratual entre dois “proprietários”, o possuidor de dinheiro e o possuidor da força de trabalho, significa que o proprietário da força de trabalho é responsável pela conservação de sua força de trabalho, e não o seu comprador, tornando-se, assim, responsável por sua reprodução. Nessas condições, afirma a autora, ou o salário é suficiente para repor as necessidades básicas de reprodução da força de trabalho, ou ele deve ser complementado por formas de “pagamentos institucionais.”

Embora esta outra modalidade de judicialização não seja objeto de análise neste trabalho, a constatação sobre a existência de concepções “punitivistas”, conforme acima apontado, lança luz sobre uma forma de entendimento sobre como lidar com os problemas sociais que emergem como consequência do processo de acumulação de capital. Uma concepção que se aplicada às lutas sociais em torno da ampliação de direitos sociais tem como consequência última a criminalização dessas lutas.

Importante observar que o aumento de encarceramento como forma de gestão da força de trabalho está relacionado tanto às políticas de segurança, como ao menor desenvolvimento de políticas sociais e assistenciais. A própria apresentação/venda da cidade para um “bom clima de negócios”, leva à incorporação, nos programas de governo, de políticas de “guerra ao crime”, “guerra à criminalidade”, o que aponta para o fato de que a retirada de direitos sociais, atrelada ao aumento do desemprego, tende a agudizar esse processo de encarceramento, na medida em que outras atividades passam a se apresentar como “alternativas” de empregabilidade desse contingente da força de trabalho.

Interessante ressaltar que, em 2018, nos Estados Unidos, país que tem a maior população carcerária do mundo, houve uma greve nas penitenciárias para reclamar melhores condições de trabalho e direitos humanos.⁸⁰ O que isso aponta? Que a prisão já foi incorporada como uma instituição que faz parte da reprodução de uma parcela da força de trabalho, quer dizer, deixou de ser instituição cuja passagem é uma exceção. A este respeito, Vera da Silva Telles (2011), por exemplo, observa que “Faz parte do diário de campo de qualquer pesquisador que circule pelas periferias da cidade [a autora se refere à cidade de São Paulo] a constatação de que hoje é quase impossível encontrar uma família que não tenha contado e familiaridade, direta e indireta (conhecidos, vizinhos, parentes), com a experiência do encarceramento.” (TELLES, 2011, p. 166). A questão basilar é, conforme apontou Engels, o que fazer com os desempregados que aumentam a cada nova crise do capital? Quando o que se tem é um aumento das forças produtivas “em progressão geométrica” e a expansão do mercado de trabalho, quando muito, “em progressão aritmética” (ENGELS, prefácio da edição inglesa d’*O Capital*, L. I, 2013, p. 104).

Em entrevista, publicada pelo *Jornal Folha de São Paulo*, um ex-magistrado traz um dado interessante sobre como se tem pensado nas formas de judicializar os conflitos daí resultantes, relacionando-os, inclusive, a uma função econômica, ao apontar para a existência de projetos que visam, justamente, gerir de forma produtiva a força de trabalho encarcerada:

[a] “laborterapia” deve ser pensada de forma harmônica com os interesses econômicos do empreendedor (empresário) de forma a termos ganho tanto para a atividade econômica, como para o sentenciado (ganhos econômicos e profissionais) e para a sociedade – redução da reincidência e colaboração de força de trabalho produtiva. (Juizes prendem..., 2017, os grifos estão na reportagem)⁸¹

Löic Wacquant (2011), por exemplo, ao tratar do que denomina como punitivismo, em referência aos efeitos do desenvolvimento das políticas neoliberais de retirada de direitos sociais, aponta para o alto índice de encarceramento, tanto em países

⁸⁰ A informação circulou em diferentes mídias virtuais, entre elas, uma consulta por ser realizada em: < <https://noticias.r7.com/internacional/prisoneiros-dos-eua-comecam-greve-contra-escravidao-moderna-21082018>>

⁸¹ A “laboraterapia” seria um projeto de Associação de Proteção e Assistência aos Condenados. A entrevista foi concedida à Frederico Vasconcelos, e publicado em sua coluna no *Jornal Folha de São Paulo*, em 18/01/2017 (JUIZES prendem..., 2017)

européus, como nos Estados Unidos. O autor demonstra que o crescimento do número de pessoas encarceradas está predominante relacionado aos pequenos delitos:

(...) contrariamente ao discurso político e midiático dominante, as prisões americanas estão repletas não de criminosos perigosos e violentos, mas de vulgares condenados pelo direito comum por negócios com drogas, furto, roubo, ou simples atentados à ordem pública, em geral oriundos das parcelas precarizadas da classe trabalhadora e, sobretudo, das famílias do subproletariado de cor das cidades atingidas diretamente pela transformação conjunta do trabalho assalariado e da proteção social. (WACQUANT, 2011, p. 91)

A análise desenvolvida pelo autor é compatível com o perfil apresentado pelas tipologias de crimes com maior índice de encarceramento no Brasil⁸². Exatamente por isso, Maria Celina D'Araújo, ao examinar a experiência de implementação dos juizados especiais cíveis e criminais no Rio de Janeiro, constatou, a partir do levantamento de processos que “os ricos processam mais e (...) os pobres são mais processados mesmo numa instância que seria, por definição, destinada à democratização da Justiça.” (ARAÚJO, 1996, p. 18).

Na perspectiva aqui analisada, não se trata somente de uma apropriação elitista, mas, antes de tudo de questionar que tipos de demandas, a parcela da força de trabalho que não apenas está fora do mercado de trabalho formal, contexto em que se observa que tem crescido a empregabilidade em atividades informais e, muitas vezes, ilícitas, como “saídas de emergência”, aliada ao processo de retirada de direitos sociais, poderia reclamar em litígio? Em um contexto em que se agudiza o que Harvey (2014) denominou de acumulação por espoliação.

A acumulação por espoliação envolve um conjunto de práticas bem distinto do da acumulação via expansão do trabalho assalariado na indústria e na agricultura. (...) A espoliação, por sua vez, é fragmentada e particular – uma privatização aqui, uma degradação ambiental ali, uma crise da dívida acolá... (...) A espoliação envolve a perda de direitos. Disso vem o recurso crescente a uma retórica universalista dos direitos humanos, da dignidade, de práticas ecológicas sustentáveis, de direitos ambientais etc. (...). (HARVEY, 2014, p. 191)

⁸² De acordo com Conselho Nacional de Justiça, os dados do Banco Nacional de Monitoramento de Prisões demonstram que os motivos das prisões em porcentagens são os seguintes: “roubo representa 27% dos crimes cometidos pela população carcerária. O tráfico de drogas corresponde a 24% do total de tipos penais atribuídos aos presos brasileiros. O terceiro artigo do Código Penal que mais motivou prisões – o homicídio – vem atrás, com 11%. Em comparação, a Lei Maria da Penha representa 0,96% dos crimes que levaram pessoas à prisão. (<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/87316-bnmp-2-0-revela-o-perfil-da-populacao-carceraria-brasileira>).

Tanto é assim que Werneck Vianna *et al* (1999), ao realizarem pesquisa nos juizados especiais, observam que há, por parte das classes populares, uma procura pelos tribunais muito mais relacionada a aspectos como violência doméstica, direito do consumidor etc. Constatando também que existe maior demanda nos Juizados Criminais do que nos Cíveis, principalmente, aquelas relacionadas a crimes de menor potencial ofensivo, em suas palavras: “o controle exercido pelo Estado sobre as infrações de menor potencial ofensivo – as contravenções penais e os crimes que a lei comine pena máxima especial –, que tem maior motivação que a social para a litigação no cível, recebendo os Juizados Criminais um grande número de feitos que antes jaziam sem solução nas Delegacias.” (WERNECK VIANNA *et al*, 1999, p. 195).

No caso do Brasil, os juizados especiais estão divididos em juizados especiais cíveis em que a complexidade da causa é expressa em salários mínimos; pequenas causas são aquelas que não ultrapassem 40 salários mínimos, nas causas de até 20 salários mínimos não é necessária a assistência de um advogado. Já os tribunais especiais criminais lidam com causas cujo tempo não superior a dois anos é o parâmetro para medir o grau de complexidade. No cômputo do tempo das penas privativas de liberdade, por exemplo, a remição é uma forma de pagamento a qual o condenado em regime fechado ou semi-aberto tem direito, a cada 3 dias de trabalho lhe é descontado 1 dia de pena. Assim, os parâmetros para medir a importância da causa baseiam-se em dois cálculos econômicos. Para crimes que envolvem privação de liberdade, a seguinte relação de valor: 3 dias de trabalho = 1 dia a mais de liberdade. Para danos morais e materiais, a relação de valor é expressa em salários mínimos.

Em relação às reclamações de direitos de caráter material, Cardoso (2017) aponta haver certa resistência e alinhamento entre os setores mais altos da hierarquia do tribunal de Justiça com o ramo administrativo. A autora se refere aos pedidos de suspensão das decisões em primeiro grau realizados pela administração do governo do Estado de São Paulo relativos à privação de liberdade - Secretaria de Administração Penitenciária, Secretaria de Segurança Pública e Fundação Casa. A suspensão das decisões em primeira instância, segundo a autora, referiam-se a aspectos que versavam sobre a melhoria das condições nas unidades prisionais, fundamentalmente, relacionados à superlotação, em que os pedidos iam de “proibição de recebimento de novos detentos”, devido à capacidade máxima das unidades, à garantia de condições básicas como “banho dos presos em temperatura adequada, sob pena de multa diária” (CARDOSO, 2017, p. 223). A autora

demonstra que em todos os casos por ela analisados, não houve divergência quanto ao entendimento dos presidentes do Tribunal de Justiça de São Paulo em acolher pedidos de suspensão de decisões que teriam sido proferidas em primeiro grau, em relação à prestação de serviços públicos. (CARDOSO, 2017, p. 224)

Segundo a autora, existiria um entendimento pacífico de que a suspensão dos efeitos das decisões em primeira instância estaria destinada a não causar “embaraços ao adequado exercício das funções da Administração, apontando como lesividade ao interesse público das decisões que implicavam em aportes financeiros sem a devida previsão orçamentária.” (CARDOSO, 2017, p. 226)⁸³

O depoimento de Defensor Público concedido à Cardoso (2017), que atua diretamente na defesa dos “necessitados” (conforme definido no art. 134 da CF/88), aponta para a mesma direção:

Na gestão do Nalini, ele suspendeu quase todas as ações. Inclusive ações com pedido de instalação de equipe mínima de saúde em unidades que a gente mostrava que em um ano tinham morrido 60 pessoas por falta de atendimento. Este é o caso de Ribeirão Preto.

Entramos com uma ação pedindo a instalação de uma equipe mínima de saúde: ganhamos a liminar. A Procuradoria do Estado pediu a suspensão e o presidente do TJ suspendeu essa liminar com a fundamentação de que isso causaria risco à ordem pública entendida como risco à ordem administrativa porque isso teria um efeito multiplicador. Se instalasse a equipe de saúde naquele presídio ao ter que instalar em todos os outros e o Estado não poderia instalar em todos os outros. Por isso ele suspendeu, mesmo com a prova nos autos de que no ano anterior tinham morrido 60 pessoas num presídio só por falta de atendimento médico. (CARDOSO, 2017, p. 230)

O argumento da manutenção da ordem pública está, portanto, relacionado à preocupação de não gerar um efeito “multiplicador”, neste caso, se entrecruzando a própria lógica jurídica formal com decisões políticas, pois, nesses casos, são decisões políticas acerca da utilização de instrumentos jurídicos para efetivação de determinados direitos que se relacionem às políticas públicas, nas quais as decisões perpassam uma barreira fundamentada na hierarquia da própria organização das funções de Estado e que apontam para o efeito político no exercício dessas funções, como mencionado acima.

⁸³ Importante observar que a autora traz dados relevantes sobre a rotina orçamentária do Tribunal de Justiça, apontando que embora o argumento de que as decisões em primeira instância contrariariam as dotações orçamentárias, o Tribunal recebeu uma “média de 15,3% do total de suplementações orçamentárias anuais do Estado de São Paulo, chegando a 18, 3% no ano de 2012 e 21% no ano de 2015.” (CARDOSO, 2017, p. 227)

Assim, se entrecruzam, no caso do Poder Judiciário, o fato de participarem do que Saes (1998) denominou de duas subestruturas, quer dizer, ao fato de ao mesmo tempo em que participam como operadores do direito, também participam das normas do burocratismo. O autor observa, entretanto, que, embora o Poder Judiciário se organize a partir desse conjunto contraditório, normas do burocratismo e normas anti-burocráticas, “não exclui a dominância do burocratismo sobre o anti-burocratismo.”

Tal pode ocorrer, por exemplo, através da dominância das instâncias superiores do Poder Judiciário (Tribunais de Recursos, Supremo Tribunal), em geral organizadas segundo as normas do burocratismo, sobre a primeira instância, eventualmente organizadas (em parte – civil, criminal etc. ou no todo) segundo normas anti-burocráticas (eletividade e não-competência específica dos juízes, divulgação da técnica processual etc.). (SAES, 1998, p.43, nota 18)

Esse entrecruzamento indica que tende a haver uma dominância dos critérios políticos a depender do próprio efeito das decisões tomadas. É nesse sentido que orientamos nossa leitura sobre a constatação de Werneck Vianna *et al* (1999, p.131) de que as Adins (Ação Direta de Inconstitucionalidade) apresentadas por empresários “têm sido mais bem-sucedidas em suas demandas”. Uma demanda importante apontada pelos autores que ilustra bem esse alinhamento com decisões de efeitos políticos importantes refere-se à Convenção 158 da OIT – Organização Internacional do Trabalho, em que o STF (Supremo Tribunal Federal) “fixou jurisprudência, conferindo procedência ao direito positivo brasileiro (...)” (WERNECK VIANNA *et al*, 1999, p.131). Desse modo, o STF não ampara uma convenção que visa ao estabelecimento de critérios que dariam maior nível de segurança aos trabalhadores quanto à dispensa sem causa justificada.⁸⁴

Isso não significa que não tenham ocorrido modificações importantes quanto à própria representação jurídica das classes trabalhadoras, permitindo-lhes ter uma representação mais íntegra nos tribunais, assim como maior sensibilidade a questões sociais por parte do aparelho judiciário. Os relatos transcritos por Álvaro Pessoa (2008), sobre a opinião dos magistrados em relação às disputas pelo solo, durante a década de 1970, por exemplo, aponta como a opinião dos magistrados tendia para uma representação menos sensível, digamos assim, às questões sociais:

⁸⁴ A este respeito, Thiago Barison (2014) aponta que após a Constituição de 1988, a gestão judiciária sobre o sindicalismo de Estado, não apenas manteve a função geral da estrutura sindical de Estado, como a função de “desorganização, moderação e controle do sindicalismo” (BARISON, 2014, p. 4)

O despejar ou não o inquilino cabe ao critério de justiça do credor e não do Judiciário. Os tempos já foram piores quando os devedores eram vendidos *trans Tiberim* e os pedaços de seu corpo pagos, no rateio, aos credores. Hoje vão-se os anéis e ficam os dedos” (Juiz da 6ª Vara Cível do Rio de Janeiro) (PESSOA, 2008, s/p, grifos do autor, nota)⁸⁵

Não me cabe perquirir o porquê da invasão, ou se o povo está morrendo de fome. O importante é garantir o direito de propriedade. O resto o governo que resolva. O problema não é meu e muito menos da Justiça que tenta acertar em nome da lei. Não cabe à Justiça resolver probleminhas sociais, mas garantir o primado da lei. (PESSOA, 2008, grifos do autor)

E, conforme observou Boaventura de Sousa Santos, a utilização dos tribunais pelas classes trabalhadores era um recurso que não apenas era evitado, como se mostrava perigoso: “Recorrer aos tribunais para resolver conflitos sobre terras e habitações não só era inútil como perigoso. Era inútil porque “os tribunais têm que seguir o código e pelo código nós não tínhamos nenhum direito.” Era perigoso porque trazer a situação ilegal da comunidade à atenção dos serviços do Estado poderia levá-los a “nos jogar na cadeia”. (SANTOS, s/d, p.8), ou ainda, “Os direitos estão com os donos. O juiz faz parte da prefeitura e não vai ficar a favor de nós.” (PESSOA, 2008).⁸⁶

Assim, apesar do alto grau de litigância a partir da década de 1990, com a abertura de canais de representação e de novas possibilidades de absorção de direitos de dimensão coletiva no âmbito jurídico, e correndo o risco da obviedade, o processo de judicialização não é um elemento novo no que diz respeito à luta social por moradia, e expressa exatamente o efeito da ideologia jurídica ao fazer parecer que as classes trabalhadoras não lutam, mas flanam na cidade.⁸⁷ Ocorre que, com o processo de redemocratização, esse processo, antes pouco examinado, passou a ser analisado a partir da expectativa projetada no campo institucional pelos principais analistas desse processo. O que muda a partir da abertura de novos canais de representação, com o processo de redemocratização,

⁸⁵ Álvaro Pessoa (2008), *O uso do solo em conflito: a visão institucional*. In.: Falcão, Joaquim (org.), *Invasões urbanas: Conflito de Direito de propriedade*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

⁸⁶ O estudo de Boaventura de Sousa Santos foi realizado em uma favela do Rio de Janeiro, durante a década de 1970, a qual, ele deu o nome fictício de Passargada. O autor procura demonstrar, entre outros aspectos, a existência de mecanismos de negociações mais informais em que se procurava escapar a possibilidade de recorrer ao sistema jurídico formal. Disponível em <<http://www.geocities.ws/b3centaurus/livros/s/boavpassar.pdf>> Acesso em: 2018

⁸⁷ Tomo de empréstimo expressão de artigo de Jair Pinheiro (2017), intitulado “As classes não flanam na cidade, elas lutam”

são os termos ideológicos do debate e a ampliação da gestão do aparelho judiciário sobre os conflitos de classe, agora realizados como formas de gerir a própria democracia.⁸⁸

Portanto, embora se possa constatar que, atualmente, exista melhor representação dos trabalhadores, inclusive, quando a disputa pelo solo urbano é judicializada, as decisões sobre esses casos concretos dependem tanto da orientação dos setores da burocracia como da preocupação com o próprio efeito político das decisões, e mesmo naqueles casos em que as decisões possam vir a ser favoráveis às demandas populares, é preciso ter em consideração que estas decisões se aplicam a grupos específicos, ou seja, não podem ser amplamente utilizados pelo conjunto dos trabalhadores.

A representação da demanda também depende da dimensão dos efeitos políticos que produz, o que pode ser observado a partir de uma ação civil pública movida pelo Ministério Público diante de uma ocupação realizada no centro de São Paulo, que buscava justamente obrigar o Estado, em nível local, no atendimento à demanda por moradia; como apresentado na peça, a instituição argumentava nos seguintes termos:

(...) é dever do Poder Judiciário compelir o Estado-administração a efetivar os direitos fundamentais cujo dever de guarda e implementação lhe foi conferido pela Constituição (...). Pretende que a Municipalidade seja forçada a tomar as medidas cabíveis para a solução do caso concreto e, se necessário fornecer alojamento adequado para que os ocupantes desse prédio possam viver com dignidade, mantendo-se a unidade familiar.⁸⁹

Mesmo que apresentando uma demanda localizada a um grupo específico, portanto, uma demanda pontual, devidamente individualizada, assim decidiu o Judiciário:

(...) a manutenção da sentença não apenas oneraria o Município com uma demanda não urgente, não prevista em dotações orçamentárias anuais, mas também subverteria a ordem existente, na medida em que tais invasores seriam privilegiados em detrimento de outras famílias que esperam há tempos pelos benefícios por programas públicos de habitação popular. Além de incentivar o restante da população carente

⁸⁸ Referindo-se à gestão municipal sob o governo de Luiza Erundina, Maricato observa que “A palavra de ordem de “inverter prioridades” daquela gestão, implicou uma pequena e traumática guerra, onde não faltaram processos jurídicos que atingiram a quase totalidade dos secretários de primeiro escalão” Ainda segundo a autora, “Luiza Erundina foi ré de várias dezenas de processos. Essa forma de forças conservadoras ofereceram resistência às mudanças incluiu até mesmo a iniciativa de um ex-delegado do antigo Departamento da Ordem Política e Social (Dops), extinto após o final da ditadura, de indiciar a prefeita, a mim, o Nabil Bonduki (Superintendente de Habitação Popular) e as lideranças das Associações de Construção por Mutirões por crime previsto na Lei 6.766/79 [lei que dispõe sobre o parcelamento do solo, conhecida como Lei Lehmann]. Ou seja, fomos indiciados como loteadores clandestinos.” (MARICATO, 2014, p. 32)

⁸⁹ Apelação Cível nº 0009111-92.2013.8.26.0053

a fazer o mesmo – *primeiro invadir, depois reivindicar sobre o fato consumado* -, o Judiciário estaria sendo conivente com a ilegalidade praticada pelos sujeitos em questão, não raro cenografados em atos de baderna explícita.” (Id., grifos no original)

Note-se que, neste caso, se trata de uma decisão política no sentido de que se concebe que atender a determinados grupos poderia incentivar o restante da população, outros sem-teto, a fazerem o mesmo. Nesse sentido, não incorporar a demanda pleiteada pelo Ministério Público, mesmo que uma demanda que atenda de maneira isolada a um grupo específico, tem um sentido político que está relacionado à posição desse grupo nas relações sociais de produção e, neste caso trata-se de manter um sentido de ordem, para não incentivar os grupos identificados na mesma condição a fazerem o mesmo: ocupar e reivindicar o atendimento de suas demandas sociais.

Desse modo, atender a um pleito pontual, mas que foi resultante de uma situação de ocupação, poderia levar, nessa concepção, a uma inversão do sentido de ordem, ou seja, incentivaria outras ocupações. Não subverter a ordem, significa, assim, reagrupar a população carente na fila da espera dos programas habitacionais.

Para finalizar, o sentido de ordem representado se configura de maneira mais evidente quando relacionado às lutas sociais. Em relação às manifestações que se desenvolveram a partir de 2013, assim se manifestou o desembargador José Renato Nalini, na época presidente do Tribunal de Justiça de São Paulo, em entrevista concedida ao Jornal *O Estadão*, no período das manifestações de rua:

Eu fui assistir no Copom. Fiquei impressionadíssimo com o nível. A administração da crise lá. Fiquei até terminar. Você segura o sujeito, leva para a delegacia. Do que ele vai ser acusado? De dano? Crime de dano não dá prisão. Eu, como cidadão, vejo esses desordeiros, esse foco de gente que quer criar problema não tem a adesão da sociedade inteira. Você viu (manifestações contra o terrorismo) em Paris? Quatro milhões em Paris, sem incidentes. Todo mundo ali, sabendo o que estava fazendo. Aqui entra uns 30, 40 com intuito de quebrar. [...] Mas você não tem um tipo penal para isso, para coibir.

[...] Teria que ter um movimento para o parlamento estabelecer um tipo penal. Isso tem. Nós temos um gabinete que está funcionando na Barra Funda onde as pessoas são apresentadas imediatamente, mas imediatamente soltas, porque você não tem lei.

[...]

É uma crise dos valores. Aqui tem mais processo, mais direito, todo mundo tem mais direito. É a era da abundância, todo mundo só tem

direito e vamos pedir mais. Veja o funcionário: cada vez mais. E não estão satisfeitos.⁹⁰

Além da preocupação explicitada de que as manifestações de rua estivessem fugindo ao que o magistrado considerava como fora da ordem, ele explicitava na mesma entrevista uma outra questão, a de que o alto grau de litigiosidade na demanda por direitos estaria ganhando contornos exagerados. Observando ainda que uma Constituição que procura atender a todos os interesses gera empecilhos e não acompanha ao próprio ritmo do capital:

Ninguém está vendo o que a Justiça representa de empecilho para o desenvolvimento do Brasil? O custo Brasil? Uma empresa estrangeira que vai investir aqui no Brasil não tem segurança nenhuma quanto ao passivo trabalhista. Porque o sujeito trabalhou, embora ele tenha assinado a quitação, ele pode a qualquer tempo, levantar e fazer uma porção de reclamações. Passivo fiscal, passivo ambiental. E você não tem uma Justiça que trabalhe no ritmo do mercado. O capital não pode se submeter ao ritmo da Justiça. A pregação da segurança jurídica todo mundo pede segurança jurídica, mas não vê que ela é inviável no sistema brasileiro. A Constituição de 1988 quis atender a todos os anseios. Então, ela ficou uma Constituição que o pessoal chama de panaceia. Cura tudo, cura câncer, até unha infectada, dor de dente, cura tudo. Só que para ela atender a todos os gostos, ela teve de ser não um pacto decisivo, rígido, com definições.⁹¹

Como é possível observar no trecho selecionado, existe um entendimento que tende a reconhecer na alta litigiosidade um efeito da amplitude de possibilidades interpretativas acerca da Constituição, aspecto que dificultaria que o sistema de Justiça trabalhe no ritmo do mercado, ou ainda, em ritmo defasado em relação às necessidades do capital.

A noção de aumento da litigiosidade é um eixo explicativo que lança luz sobre como a judicialização poderia ser examinada de maneira a obscurecer o lugar do Estado enquanto centro de poder no qual o campo da política é organizado.

Note-se que se a judicialização é pensada a partir de uma perspectiva de que este fenômeno seja efeito da intensificação da litigiosidade, a partir da qual os atores políticos

⁹⁰ Trecho da entrevista concedida pelo desembargador José Renato Nalini, ao jornalista Fausto Macedo e Ricardo Chapola do Jornal O Estadão, em 02/02/2015. Disponível em: < <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/quando-os-de-cima-nao-dao-o-exemplo-os-de-baixo-se-sentem-liberados-diz-presidente-do-tj-sp/>> Acesso em 2017.

⁹¹ Trecho da entrevista concedida pelo desembargador José Renato Nalini, ao jornalista Fausto Macedo e Ricardo Chapola do Jornal O Estadão, em 02/02/2015. Disponível em: < <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/quando-os-de-cima-nao-dao-o-exemplo-os-de-baixo-se-sentem-liberados-diz-presidente-do-tj-sp/>> Acesso em 2017.

estariam encontrando no Judiciário um espaço para canalização de seus anseios democráticos em substituição aos espaços tradicionalmente reservados à política, o resultado a que se chega é que a litigiosidade, e consequentemente a judicialização, seria o efeito de um excesso de demandas que, em certa medida, estaria onerando o Estado.

Consequentemente, as reivindicações realizadas por movimentos populares fora dos canais institucionalmente reservados para o atendimento de demandas (como a inscrição em fila de programas habitacionais, por exemplo) ao serem desenvolvidas por ações de pressões diretas (manifestações, por exemplo), e na medida em que esses conflitos sejam deslocados para o campo litigioso, poderiam, por um lado, serem apontados como responsáveis pela própria judicialização (excesso de demandas), e por outro, na medida em que a judicialização seja entendida como efeito de anseios democráticos, como forma de gestão da própria democracia, justifica-se, inclusive, discursos de contenção e/ou punitivistas sobre estas ações, na exata medida em que elas sejam entendidas como fugindo a um certo sentido de ordem. Assim, se a judicialização é entendida a partir do discurso de gestão da própria democracia, torna-se opaco o próprio campo da política organizada no e pelo Estado.

Portanto, fica obscurecido o fato de que a judicialização é um aspecto inerente à própria estrutura jurídico-política e que pode apresentar extensão e modalidades diferenciadas em relação a como os conflitos de classe ao serem deslocados para o campo judicial são traduzidos nos termos funcionais do ramo judiciário. E que a extensão e modalidade de judicializar estes conflitos não suprime, mas antes está imerso no próprio campo da política que tem no Estado, estrutura jurídico-política, um centro de poder.

Isso significa que a dinâmica da cidadania depende do desenvolvimento das lutas sociais, ou seja, do próprio campo da política, e que a judicialização retroage sobre esse campo reforçando o que Poulantzas denominou como efeito de isolamento, quer dizer, ocultando aos agentes suas relações enquanto relações de classe, na medida em que os conflitos quando subsumidos à categorias jurídicas só podem ser explicados enquanto relações entre indivíduos atomizados.

A greve geral e manifestações que ocorreram em 2017 contra a reforma da previdência social iluminam a questão. Em razão das mobilizações que ocorriam no período, a União, por meio da Procuradoria Geral, entrou com uma ação de interdito proibitório visando impedir a realização da greve geral e das manifestações em nome da “defesa do patrimônio público” e dos “interesses da coletividade”, conforme consta na

peça, alguns dos argumentos utilizados para a propositura da ação de interdito eram os seguintes:

Tais manifestações, fruto de nossa sociedade democrática, devem ser acompanhadas com cautela pelas autoridades públicas para que outros direitos da sociedade sejam também respeitados.

[...]

Além de comprometer a segurança dos usuários da via e dos próprios manifestantes, esses bloqueios prejudicam a circulação das pessoas e de mercadorias de um trecho de grande movimentação, que liga duas das mais importantes cidades do país (Rio de Janeiro e São Paulo), com prejuízos econômicos e transtornos na vida pessoal de milhares de indivíduos (...)

[...] Claro está, portanto, que estas mobilizações já ocasionaram e ocasionarão insegurança para o trânsito e para a circulação viária nas rodovias (...)

[...] O histórico de manifestações recentes comprova que esta não é a primeira vez que a União e outras entidades de direito público são forçadas a propor medidas judiciais em face a movimentos e de seus representantes (...) ⁹²

O Judiciário reconheceu a legitimidade da manifestação política e deferiu em parte o pedido de interdito para que uma faixa das vias fosse mantida desobstruída para atendimento emergencial e outras locomoções. Assim, utilizando o mecanismo da ponderação para compatibilizar o conflito de direitos:

(...) considerando tratar-se de espaços públicos, faz-se necessário ponderar as duas pretensões que se apresentam no caso concreto: de um lado, a manutenção da finalidade usual das rodovias para locomoção de pessoas e bens, meio pelo qual se concretiza a liberdade de locomoção prevista no artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal, e, de outro, o exercício do direito de reunião de cidadãos para manifestar o seu descontentamento com políticas propostas pelo governo, também previstas constitucionalmente (art. 5º, IV, IX, XVI, CRFB) (sic). ⁹³

Sociologicamente, o que se tem são duas liberdades, devidamente divididas e reconhecidas, metade da via para liberdade de manifestação política e outra para movimentação de pessoas e bens. Assim, uma forma de judicializar o conflito que foi deslocado para a esfera judicial, em que ao reconhecer a liberdade de movimentação política, se divide o exercício político – enquanto expressão de descontentamento – do exercício da liberdade de locomoção de pessoas e bens.

⁹² Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Despacho. Interdito Proibitório nº 420-32.2014.8.26.0002

⁹³ Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Despacho. Interdito Proibitório nº 420-32.2014.8.26.0002

Por esse ângulo, a judicialização do conflito retroage sobre o campo da política a partir do efeito de isolamento na medida em que o que aparece são indivíduos atomizados, porque divididos segundo interesses cujas finalidades já foram devidamente separadas de acordo com a lógica de estruturação dos direitos de cidadania – direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.

Ao mesmo tempo em que se constata que a dialética interna da forma-sujeito de direito (Cf. Saes, 2016, p.30) se desenvolve no próprio campo das lutas sociais, visto que é justamente a partir da corporificação da forma-sujeito de direito que as classes trabalhadoras lutam para ampliação dos direitos de caráter material, como a reforma da previdência, por exemplo.

Aqui, vale a pena finalizar retomando as formulações de Saes (2016) a respeito:

(...) a corporificação da forma-sujeito de direito em direitos civis cumpre, de fato, o que promete, a saber: ela confere às classes trabalhadoras uma liberdade real de movimentos, o que deve ser reconhecido mesmo que se leve em conta a existência da coerção econômica à prestação de sobretrabalho (isto é, os efeitos coercitivos de necessidades físicas como a fome, o frio etc.). O caráter efetivo dessa liberdade evidencia-se quando comparamos a situação do trabalhador assalariado com a do camponês feudal (que não podia ir além do domínio senhorial ou da aldeia sem autorização expressa do senhor) ou a do escravo (que, no Brasil imperial, tinha de exibir ao delegado de polícia um passaporte emitido por seu senhor caso fosse encontrado nas ruas ou na feira).

Por outro lado, porém, essa corporificação cria, para usarmos uma expressão do jovem Marx, uma “ilusão prática”. Isto é, ela apresenta a concessão efetiva de liberdade de movimentos às classes trabalhadoras como um procedimento de instauração da igualdade entre todos os homens.

[...]

(...) o resultado prático da coexistência, na forma jurídica, de uma prerrogativa real (a liberdade de movimentos) e uma declaração ilusória (a declaração da igualdade). [É que] As classes trabalhadoras procurarão obter, por meio da conquista de novos direitos, aquilo que a instauração de direitos civis *prometeu e não cumpriu*: a realização da igualdade entre os homens. Entenda-se que a necessidade permanente de os trabalhadores redefinirem os seus interesses materiais a fim de atenderem a novas exigências do processo de reprodução da capacidade de trabalho é o elemento de fundo que compete os trabalhadores a reivindicar novas prerrogativas do Estado (SAES, 2016, p. 31-32)

A citação, embora longa, permite observar que a forma de judicialização, acima apontada, insere-se justamente no estabelecimento dessa igualdade jurídica, retroagindo,

enquanto efeito de isolamento, de maneira desigual sobre as formas de integração à política das classes trabalhadoras, na medida em que, diferentemente das classes dominantes que encontram no direito funcionalidade para a reprodução de sua dominação, para as classes trabalhadoras a manutenção dessa “ilusão prática”, conforme expressão acima, tem o efeito real de que estas apresentem dificuldades para se constituírem como força social (Cf. PINHEIRO, 2017, p. 312).

Assim, se a judicialização tem como matriz a forma jurídica, as formas de integração à política das camadas populares sofrem variações a depender de como se apropriam da dialética interna à forma-sujeito de direito, formas de integração que também se tornam objeto da ação do Judiciário (Cf. PINHEIRO, 2017). Aspecto que será examinado em seguida, a partir da particularidade da judicialização em relação ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto.

CAPÍTULO 3. O RAMO JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO AOS CONFLITOS DA LUTA POR MORADIA

No capítulo anterior, foram apresentadas algumas perspectivas que procuraram definir o processo de judicialização em duas direções diferentes: uma delas apontando este processo como efeito de desenvolvimento da própria democracia; outra, procurando apontar os efeitos negativos que esse processo poderia desencadear para o desenvolvimento da democracia. Em ambas, embora opostas quanto aos fundamentos, o processo de judicialização parece se apresentar como uma possibilidade, positiva ou negativa, de substituição do próprio campo da política.

Diferentemente, na perspectiva aqui adotada, esse processo diz respeito a como alguns conflitos de classe são deslocados para o ramo judiciário e, enquanto tal, traduzidos nos termos funcionais do ramo judiciário. Aspecto que, do ponto de vista dos conflitos de classe que se apresentam no espaço urbano, poderia ou não significar o atendimento de alguns interesses imediatos das classes populares dentro dos próprios limites estruturais da forma jurídica igualitária, ou ainda, interesses imediatos que podem ser pensados a partir da caracterização apresentada na introdução, enquanto interesses dentro dos limites de reprodução do próprio sistema capitalista.

Neste capítulo, o objetivo é apresentar como os conflitos de classe em torno das disputas pelo urbano desencadeados pela ação do MTST ao serem deslocados para o ramo judiciário foram judicializados de uma maneira específica, quer dizer, qual foi o entendimento do ramo judiciário sobre esses conflitos e sobre a reclamação do MTST pela aplicação do princípio da função social (instrumentalizado para atender aos seus interesses de classe).

Nesse ponto é importante retomar alguns aspectos já apresentados na introdução. De maneira geral, uma das modalidades do desempenho da função global do Estado enquanto fator de ordem e coesão é sua função propriamente *política* de ordem nos conflitos políticos de classe. Uma das particularidades do Estado capitalista é justamente que “a dominação política de classe não está nunca presente, sob a forma de uma relação *política*: classes dominantes-classes dominadas, nas suas próprias instituições. Tudo se passa nas suas instituições como se a “luta” de classe não existisse. Esse Estado apresenta-se organizado como unidade política de uma sociedade com interesses econômicos divergentes, não interesses de classe, mas interesses de “indivíduos privados”, sujeitos econômicos.” (POULANTZAS, 1977, p. 181)

A burocracia enquanto seu aparato administrativo coloca, por assim dizer, esse poder de Estado em funcionamento. No processo de judicialização, o poder de Estado é efetivado garantindo-se todas as prerrogativas do rito processual como, por exemplo, o princípio da igualdade entre as partes para se manifestarem e recorrerem às decisões em instâncias superiores (direito do contraditório); apresentação dos códigos e legislação que dão embasamento às decisões etc., assim como o exercício dessas funções segundo critérios impessoais, sem apresentar critérios de filiação de classe, ou seja, o funcionamento concreto do aparelhamento do Estado segundo o critério da não-monopolização das tarefas pelas classes dominantes (Cf. SAES, 1998). Aspecto que em termos globais significa que a categoria sujeito de direito está sendo colocada em operação no interior do funcionamento do aparelho de Estado, enquanto categoria a partir da qual o Estado institucionaliza a relação desigual entre proprietários e não-proprietários dos meios de produção (PINHEIRO, 2016). De maneira mais particular, a judicialização desses conflitos também implica que a ideologia da burocracia seja constantemente colocada em operação a partir dos discursos apresentados para conferir justificativas às decisões tomadas. Isso de maneira alguma significa um desvio em relação à aplicação do direito, mas explica como as regras jurídicas ao serem colocadas em funcionamento pela burocracia em sua relação com os conflitos políticos de classe apresentados são, em si e por si, classistas.

Em termos gerais, esse aspecto refere-se à própria complexidade da relação entre a estrutura jurídica e a estrutura política do Estado, como Décio Saes (1998) chama a atenção. Segundo o autor, a “estrutura jurídica burguesa, enquanto unidade de duas subestruturas – a lei e o processo de aplicação da lei – mantém uma relação complexa, que está longe de ser mera justaposição, com a outra parte do Estado burguês: a sua estrutura propriamente política, ou o seu burocratismo” (SAES, 1998, p.38). Em termos de processo de aplicação da lei, isso significa que não se trata de pensar a reclamação do MTST por aplicação do princípio da função social, por exemplo, como se se tratasse de um processo evolutivo, ou por etapas, em que ainda não se teria alcançado um ideal, o que levaria a uma compatibilidade entre a análise realizada com justificativas ideológicas. Diferente disso, trata-se de examinar o discurso em operação em relação ao conflito enquanto uma aplicação concreta, em que diferentes ideologias podem se articular no entendimento desses conflitos.

No caso do Ministério Público, há uma especificidade que se refere ao fato de a instituição gozar de uma outra prerrogativa constitucional a partir da qual pode

encaminhar recomendações ou termos de ajustamento de conduta a outros órgãos. Esse tipo de prerrogativa caracteriza uma outra forma de judicializar que não necessariamente significa deslocar o conflito para o Judiciário, embora esta possibilidade esteja sempre colocada em caso de descumprimento do que foi solicitado, o que significa que este ramo da burocracia tem uma ampla possibilidade de atuação política nos conflitos de classe.

3.1 A função de ordem política frente à luta por moradia

O processo de judicialização em relação à luta por moradia realizada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto se desenvolveu desde o início de sua atuação política na disputa pelo espaço urbano. Em 2003, em uma das primeiras ocupações realizadas em terreno de cerca de 170 mil m² (Cf. GOULART, 2011, p.37), cuja posse foi reclamada pela Volkswagen do Brasil, em São Bernardo do Campo, o conflito em torno da luta por moradia foi deslocado para o judiciário por duas vias.

A primeira, pela reclamação de posse realizada pela Volkswagen, e a segunda por uma ação civil pública movida pelo Ministério Público de São Paulo. Torna-se importante observar que essa ocupação, segundo Goulart (2011), foi marcada por diversas investidas da imprensa ao movimento, procurando relacionar a ocupação ao “passado operário do Presidente à conivência com a ‘exacerbação dos ânimos e a generalização dos movimentos’” (Alckmin..., 2003, p. 4 *apud* GOULART, 2011, p. 38). Na época, Luiz Inácio Lula da Silva era recém-eleito presidente da República.

Tais investidas teriam se intensificado devido à morte de um fotógrafo da Revista Época, que no exercício de sua função foi alvo de um assalto que ocorreu próximo à ocupação, foi baleado e, infelizmente, não resistiu. Assalto que ficou comprovado não ter qualquer relação com a ocupação realizada pelo MTST.⁹⁴

A ação civil pública (ACP) movida pelo Ministério Público insere-se nesse contexto de disputa em torno do sentido da ação política deste movimento. As razões para a propositura da ação foram apresentadas em duas direções. A primeira, referia-se ao fato de um vereador do município, na época ligado ao Partido dos Trabalhadores, ter autorizado a utilização de veículo da prefeitura para acompanhar a ocupação organizada

⁹⁴ A este respeito é possível conferir Goulart (2011) e Silva (2014)

pelo MTST. Assim, a instituição moveu a ação por entender que a conduta do vereador seria indevida e ilegal, e que isso implicava em improbidade administrativa.⁹⁵

A segunda razão para a propositura da ACP era buscar qualificar o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto como parte legítima do polo passivo da ação. Isso porque o entendimento foi de que:

(...) houve desordem e abuso do direito de reivindicação por parte do vereador e demais réus, que agiram contra o Estado Democrático de Direito, provocando tumulto e insegurança na cidade. Argumenta que o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (sic) pode responder em juízo pelos atos ilícitos que cometeu. Insiste que a invasão organizada e em massa de um terreno urbano e particular fugiu à normalidade das relações sociais e, por tal razão, subverteu a ordem jurídica e urbana. Afirma que o então Vereador (...) não pode usufruir de qualquer inviolabilidade e, na qualidade de agente político, praticou ato de improbidade ao disponibilizar veículos e materiais do erário público aos manifestantes.⁹⁶

A luta em torno do direito social à moradia, neste caso, foi judicializada enquanto uma espécie de correção de “desvio de poder”⁹⁷, visto que, por um lado, houve manifestação de apoio de um vereador do município e, por outro lado, pela forma de pressão exercida pelo MTST, de modo organizado e em massa sobre o ambiente construído. Nessa direção, a judicialização do conflito se apresentou enquanto abuso de direito, entendido como contrário aos interesses em comum que o Estado organiza. Um dos efeitos da judicialização é justamente o de que não se está diante de um conflito de classe, mas, ao contrário, diante da limitação de um abuso de direito, em nome da própria normalidade das relações sociais.

⁹⁵ BRASIL. TJSP (2010). Acórdão. Autos de apelação nº 994.04.057511-0. Comarca de São Bernardo do Campo. Apelante: Ministério Público.

Da ação, o Ministério obteve em um primeiro momento, em juízo, a suspensão dos direitos políticos do vereador por 05 anos e pagamento de multa no valor de 10 vezes o valor de sua remuneração na época da ocupação. Em 2010, como candidato ao cargo de vice-governador em São Paulo, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Aldo Josias teve inicialmente sua candidatura negada pelo Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP), por ter sido enquadrado na Lei da Ficha Limpa, em razão da condenação por improbidade administrativa pela utilização do veículo na ocasião da ocupação, em 2003. A Lei da Ficha Limpa, lei complementar nº135, foi aprovada em 2010, como projeto de iniciativa popular, com o objetivo de combater a corrupção e tornar inelegível candidatos relacionados a casos de corrupção.

⁹⁶BRASIL. TJSP. Acórdão. Apelação nº994.04.057511-0, Comarca de São Bernardo do Campo.

⁹⁷ A definição de Edelman (2016) para o que denomina como “desvio de poder” pode ajudar a iluminar o caso em análise: “No próprio conceito de desvio de poder, encontramos uma relação bem conhecida: a do fato e do direito. Um poder exercido com uma finalidade diferente da prevista por lei torna-se de “fato” e até, em última instância, uma via de fato” (Edelman, 2016, p. 56). O autor se refere a um conceito de “desvio de poder” interno à própria ideologia jurídica sob o qual se explica aquilo que parece escapar ao domínio da classificação jurídica, como o fato da greve e, neste caso, das ocupações, manifestações.

No relatório ao pedido e apelação do Ministério Público para que o MTST fosse juridicamente responsabilizado, o judiciário observou que o MTST não poderia figurar isoladamente no polo passivo da demanda, uma vez que não tinha personalidade jurídica. Neste caso, a responsabilização pelos “danos causados em um ato de protesto” [...] “devem ser apontadas as pessoas ou o grupo de pessoas que participaram da ação do Movimento dos Sem Teto”.⁹⁸

Paralelamente, desenvolveu-se o processo de reintegração de posse. Em litígio, o MTST procurou negociar pela não desocupação do terreno, a partir dos instrumentos jurídicos disponíveis, argumentando: ⁹⁹

(...) ausência de documentos indispensáveis à propositura da ação, vale dizer, de cópia da matrícula do imóvel, memorial descritivo da área e certidão comprobatória do pagamento de tributos federais e municipais; por falta de comprovação do efetivo exercício da posse sobre o imóvel, incidindo a respeito, por isso, o art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, que prevê a observância da função social da propriedade, porquanto trata-se, na hipótese vertente, de área totalmente abandonada e sem qualquer cuidado. (...) ¹⁰⁰

O Tribunal, por unanimidade, negou o recurso do MTST, apresentando todas as razões pelas quais os argumentos deste movimento seriam insustentáveis.

A primeira razão, contra o argumento do MTST sobre a necessidade de documentos (cópia da matrícula etc.), o tribunal observava, entre outros aspectos, que “(...) não se trata aqui de ação reivindicatória, mas sim de ação possessória.” Essa razão apresentada pelo tribunal é interessante porque significa que o que estava em causa era a comprovação, pela reclamante, de que este movimento havia cumprido os requisitos que a lei processual exigia, que seriam: “A ocorrência da invasão do imóvel da autora, além de estar provada pela prova documental que exibiu, não é negada pela [liderança do MTST] apelante.” ¹⁰¹ A segunda razão era de que o único argumento do MTST contra a reclamante da posse seria o de que “não se configuraria, no caso, a ocorrência de esbulho

⁹⁸ BRASIL.TJSP (2010). Acórdão. Autos de apelação nº 994.04.057511-0. Comarca de São Bernardo do Campo. Apelante: Ministério Público.

⁹⁹ Uma observação importante é que mesmo quando a desocupação do terreno já se concretizou, muitas vezes, devido a possibilidade dos recursos em instâncias superiores o processo continua a correr. Do ponto de vista cronológico, as datas apresentadas serão aquelas em que as ocupações ocorreram.

¹⁰⁰ BRASIL TJSP. Acórdão. Apelação nº 1.264.066-7. Comarca de São Bernardo do Campo.

¹⁰¹ BRASIL TJSP. Acórdão. Apelação nº 1.264.066-7. Comarca de São Bernardo do Campo. Apelante: liderança do MTST, apelado Volkswagen do Brasil

possessório, ante a inexistência de prova da posse da autora, tratando-se aqui de imóvel abandonado”¹⁰². Contra este argumento do MTST, o Tribunal observou:

Não colhe, porém, tal assertiva, uma vez que a documentação exibida pela autora revela que citado imóvel foi adquirido pela mesma para atender suas atividades comerciais, no qual chegou a instalar, inclusive, um balcão industrial, onde funcionava sua fábrica de caminhões. Consta dos autos, mais ainda, que referido imóvel situa-se em frente ao local onde a demandante está instalada, permitindo-lhe, por isso, a permanente vigilância daquela.

Foi demonstrado pela autora, mais ainda, que em decorrência de *Termo de Compromisso firmado com o Governo do Estado de São Paulo* e com o Município de São Bernardo, foi permitida a implantação de “piscinões” em parte da área em questão (...). Tem-se, outrossim, que a autora passou a cuidar, posteriormente da venda deste imóvel, vindo a lograr este intento, conforme noticiou perante este Tribunal.

Vê-se, pois que tais provas são suficientes para evidenciar que a autora adquiriu também a posse deste bem, eis que esta nada mais é do que o modo por que a propriedade é utilizada, a relação de fato estabelecida entre a pessoa e a coisa pelo fim da sua utilização econômica.

Em nada socorre a apelante, diante disso, invocar em seu favor a função social da propriedade prevista no art. 5º, inc. XXII, da Constituição Federal, mesmo porque, eventual desatendimento a este princípio constitucional poderia ensejar, quando muito, a desapropriação do imóvel pelo Poder Público Municipal ou pela União, conforme o caso, não dando direito a quem quer que seja invadir a propriedade alheia. (...)”¹⁰³

A ordem de apresentação traz uma cadeia de interesses. O primeiro, refere-se aos interesses das atividades comerciais, o segundo, aos interesses que são realizados nos acordos firmados com o Estado (o executivo, em nível estadual e municipal) e, como consequência, uma definição da propriedade cujo fim é sua utilização econômica. Por outro lado, a reivindicação da aplicação do princípio da função social não foi reconhecida uma vez que esse interesse seria organizado pelas políticas públicas desenvolvidas ao nível do Executivo, mas não na subestrutura jurídica. Neste caso, o judiciário tomou uma decisão na qual a prioridade foram os acordos realizados pela proprietária jurídica, segundo a definição de que a propriedade tem como fim a realização de interesses econômicos, e que, por outro lado, os interesses sociais, neste caso, reclamado em termos de função social da propriedade, são organizados ao nível do Executivo. Assim, se por um lado o judiciário decide que não cabe ao MTST a reclamação em litígio de um

¹⁰² BRASIL TJSP. Acórdão. Apelação nº 1.264.066-7. Comarca de São Bernardo do Campo. Apelante: liderança do MTST, apelado Volkswagen do Brasil

¹⁰³ BRASIL TJSP. Acórdão. Apelação nº 1.264.066-7. Comarca de São Bernardo do Campo. Apelante: liderança do MTST, apelado Volkswagen do Brasil

princípio relacionado aos interesses sociais, por outro, ele também decide sobre esses mesmos interesses ao estabelecer que não existe conflito entre o princípio da função social da propriedade e o princípio da propriedade, tendo em vista que a este último comporta uma finalidade econômica cuja realização se dá por um ato de vontade de seu proprietário. A judicialização, neste caso, não se opera enquanto um conflito de dois princípios jurídicos, mas enquanto uma organização de interesses subordinados à realização da finalidade econômica da propriedade segundo a vontade do proprietário jurídico.

Em 2008, já marcando o que Goulart (2011) denominou como processo de estadualização (ver primeiro capítulo), o MTST realizou três ocupações simultâneas. Segundo relato coletado pela autora:

Até então, “o MTST, em sua história, vivia de intervalos de ocupações. Uma por ano, uma a cada dois anos. A gente optou em fazer três, ao mesmo tempo, no mesmo dia, no mesmo horário, em lugares completamente diferentes” (relato de liderança descrito por GOULART, 2011, p.52)

As ocupações ocorreram nos municípios de Campinas, Embu das Artes e Mauá. No município de Embu das Artes, diante da ação liminar que concedeu reintegração de posse à reclamante, o MTST apresentou agravo de instrumento, com os seguintes argumentos:

(...) que a área litigiosa foi abandonada pela agravada há mais de trinta e cinco anos, em flagrante descumprimento da sua função social.
 (...) que a liminar foi concedida com base exclusivamente na existência da prova de domínio e que, em momento algum, a agravada comprovou a sua posse na área em questão.

[...]

Por fim, acenam com o direito social à moradia e a observância da função social da propriedade, bem como a necessidade de garantia integral à proteção da criança, ao adolescente e ao idoso que estarão sujeitos aos efeitos do cumprimento da decisão judicial.¹⁰⁴

Em relação ao conflito, disse o Tribunal:

Os fatos retratados no agravo são semelhantes aos que foram objeto de exame por este Relator no Agravo (...), sendo que naquela ocasião as mesmas alegações foram aduzidas pelos invasores quando ocuparam uma grande área de terras na cidade de Itapeverica da Serra.

¹⁰⁴BRASIL. TJSP. Acórdão. Agravo de instrumento nº7.244.180-2, Comarca de Embu.

Na hipótese examinada, ainda que a concessão da liminar tenha sido deferida com base exclusivamente nos documentos que acompanham a petição inicial, os agravantes confessadamente são invasores e, em momento algum, anteriormente à ocupação da área litigiosa tiveram posse.

[...]

As próprias razões do recurso evidenciam o caráter político e social da ocupação realizada pelos agravantes e demais integrantes do MTST porque, em última análise, objetivam sensibilizar as autoridades da administração pública para a criação de programas habitacionais e construção de moradias populares. Contudo, num Estado Democrático de Direito e de Justiça, não é dado ao particular investir contra o patrimônio alheio para sensibilizar as autoridades constituídas, violando preceitos legais, a pretexto de se defender a dignidade da pessoa humana ou o direito à moradia ou qualquer outro bem da vida.

105

O conflito apresenta-se em três aspectos. O primeiro é que os argumentos apresentados para justificar as ocupações realizadas, a reclamação do princípio da função social, já seria aspecto conhecido. O segundo, que o conflito, como na primeira peça analisada, limitava-se ao ato de ocupar, e não em relação ao reclamante da posse, uma vez que este movimento jamais teve posse anterior. O terceiro, o próprio caráter político e social deste movimento já demonstraria que sua reclamação não teria relação com o terreno ocupado, mas sim com o Executivo, a partir das políticas públicas habitacionais.

As ocupações são apresentadas como uma espécie de artifício de sensibilização social para *chamar a atenção* das autoridades constituídas, e não como uma demanda jurídica (pela aplicação do princípio da função social). A dignidade da pessoa humana (= ideologia jurídica), ou, alternativamente, o direito à moradia, como qualquer outro bem da vida, tornam-se pretextos diante da violação da propriedade privada (neste caso, do solo) protegida pelo Estado Democrático de Direito e de Justiça. Como consequência, não existe relação entre luta por moradia (recurso de sensibilização para criação de programas habitacionais) e propriedade. Devido à ausência de relação entre a posse do terreno e a luta por moradia, o MTST não pode vincular a luta por moradia à reclamação pela aplicação do princípio da função social. Como tal, o MTST seria confessadamente invasor.

¹⁰⁵ BRASIL. TJSP. Acórdão. Agravo de instrumento nº7.244.180-2, Comarca de Embu.

Louis Althusser (2008, p. 83) chama a atenção para o fato de que o Direito, enquanto “*um sistema de regras codificadas (...) que são aplicadas (....)*” é necessariamente formal, tendencialmente não-contraditório e saturado.¹⁰⁶

A formalidade do Direito e sua sistematicidade correlativa constituem sua *universalidade* formal: o Direito é válido para – e pode ser invocado por – *toda* pessoa juridicamente definida e reconhecida como pessoa jurídica.” (ALTHUSSER, 2008, p.85, grifos do autor).

No entanto, o autor observa que a prática do Direito só funciona amparado na ideologia jurídica e esta, por sua vez, apoia-se no suplemento da ideologia moral (consciência e dever). De modo que o Direito, enquanto sistema formal sistematizado, não contraditório e saturado, “não tem existência própria” (ALTHUSSER, 2008, p.94), ou seja, para lidar com as contradições reais precisa de outras garantias para existir.

Conforme decidido pela douda maioria, o recurso merecia acolhimento. Cumpre ressaltar, entretanto, que o discutido nos autos cuida de problema de âmbito nacional envolvendo questões de ordem social e política.

Com efeito, impossível ignorar o grave problema da distribuição de rendas em nosso país, alvo de políticas públicas que ainda hoje não apresentam uma solução eficaz.

Assim, assistimos aos conflitos gerados em razão da luta pelos direitos dos que não têm moradia.

“In casu”, toma lugar um conflito entre dois direitos fundamentais, o direito à moradia (...) e o direito à propriedade (...)

Considerando-se que as normas de direito fundamental expressam valores basilares a serem garantidos pelo Estado, a solução do conflito envolve a justaposição destes direitos.

[...]

(...) sobressai no caso dos autos o direito de propriedade do agravado, que não pode ser tolhido no seu exercício. Longe de estarmos vivendo o Estado de Justiça, pois iniciados ainda os primeiros passos no Estado de Direito.¹⁰⁷

Esse reconhecimento do problema habitacional como efeito da distribuição desigual de rendas no país, ao se apresentar como justaposição de direitos, em que se dá proeminência à titularidade jurídica do reclamante da posse, ilumina uma das formas sob as quais o discurso meritocrático se apresenta como eixo explicativo da distribuição desigual de rendas, na medida em que a causa da distribuição se assenta na ideologia da

¹⁰⁶ Os grifos em itálico são do autor, as supressões minhas.

¹⁰⁷ BRASIL TJSP. Acórdão. Agravo de instrumento nº7.244.180-2, Comarca de Embu.

desigualdade de oportunidades (=ideologia meritocrática) entre indivíduos livres e iguais (=ideologia jurídica). O reconhecimento se dá justamente a partir de um deslocamento de foco da função social da propriedade para a desigualdade de renda.

Por outro lado, um elemento interessante e recorrente, refere-se ao fato de a subestrutura jurídica não se apresentar como parte da própria estrutura do Estado no que concerne à sua relação com a ordem social e política, atribuição reservada aos ramos ligados ao Executivo.

No município de Mauá, em 2008, o MTST ocupou terreno cuja posse foi reclamada pela prefeitura municipal. Em agravo interposto contra decisão liminar que concedeu reintegração de posse ao Município, as lideranças do MTST argumentaram que:

(...) o autor [a prefeitura] não preencheu os requisitos necessários para o ajuizamento desta demanda, pois não comprovou a posse anterior no imóvel e o esbulho possessório dos réus. No mais, (...) que a área pública (...) encontrava-se vazia e abandonada, ou seja, não cumpria sua função social. Além disso, (...) que a ocupação da área pública ocorreu em virtude do desinteresse do autor [a prefeitura] em assegurar aos requeridos o direito fundamental e constitucional à moradia. Pede o acolhimento da preliminar, com a consequente extinção do processo sem julgamento do mérito (...) ou a improcedência da ação e, eventualmente, que sejam adotadas políticas públicas a fim de assegurar o direito à moradia dos requeridos (...) ¹⁰⁸

Neste caso, por se tratar de reclamação de posse realizada pelo Estado, em nível local, o MTST apresentou o argumento de que a ocupação ocorria devido à falta de interesse do Estado em assegurar o direito à moradia. Neste caso, disse o tribunal:

(...) por se tratar de bem público, não pode ser ele objeto de posse pelo particular, sendo, portanto, a ocupação indevida.

[...]

In casu, verifica-se que os requeridos, ao ocuparem área pública, bem de uso comum do povo, exerceram mera detenção do imóvel e, por isso, não gozam da proteção da lei civil referente à posse, sendo, portanto, de rigor a procedência da ação. ¹⁰⁹

Assim, o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto invadiu algo que é comum ao povo. Na medida em que o MTST vincula sua ação de ocupação à própria ação do Estado, a luta por moradia que realiza é transformada em uma relação privada, sendo sua ação

¹⁰⁸BRASIL TJSP. Sentença. Nº0000518-04.2009.8.26.0348. Comarca de Mauá.

¹⁰⁹ BRASIL TJSP. Sentença. Nº0000518-04.2009.8.26.0348. Comarca de Mauá.

(política) mera detenção, interrupção de um imóvel que, sendo comum ao povo, não pode se tornar objeto de luta por moradia.

A ocupação de Campinas sofreu processo de despejo em 15 dias de ocupação, de modo que o MTST realizou, no mesmo mês, uma outra ocupação em área próxima à Campinas, desta vez em Sumaré (GOULART, 2011, p.57). Neste caso, o Ministério Público de São Paulo, pela Promotoria de Justiça de Sumaré, moveu Ação Civil Pública contra a Prefeitura do Município, contra a empresa que detinha a titularidade jurídica do terreno e contra o MTST.

Os fatos que levaram à propositura da ação eram, entre outros:

(...) cerca de 1,5 mil famílias de modo organizado, invadiram uma área de propriedade da empresa ré (ACP, 2008, p.1)
 (...) segundo informações colhidas no local e em pesquisas de internet, grande parte dessas pessoas integram o chamado MTST – Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, ou então foram convocados por este a participar da invasão e ali permanecer” (ACP, 2008, p.1)
 Com a notícia da invasão, tanto a empresa ré (proprietária da área), quanto a Prefeitura Municipal, iniciaram a prática de uma série de atos para tentar reverter a situação. Contudo, até a presente data, não lograram êxito. (ACP, 2008, p.2)

Diante destes fatos, a instituição apresentava algumas das razões para o pedido de concessão de medida liminar para antecipação dos efeitos de tutela para proteção do meio ambiente local:

(...) em que pesem os louváveis escrúpulos dos movimentos sociais que lutam pelo exercício do direito à moradia (fato que não é objeto da presente ação), tem-se que os invasores na verdade, formaram no local invadido um núcleo habitacional urbano irregular, violando totalmente os padrões sanitários, ambientais e urbanísticos previstos em nosso ordenamento jurídico. (Id. p.2)

Por outro lado,

uma vez constatado que tanto os proprietários (...) como a prefeitura (...) perderam totalmente o controle sobre referido assentamento, infere-se que somente através do Judiciário pode-se estabelecer a ordem até então existente naquele local.” (Id.)

[...]

“permitir a implantação do núcleo urbano nessas condições é coonestar a ideia de que Sumaré é ‘terra de ninguém’. (Id., p. 3) ¹¹⁰

¹¹⁰ A ocupação denominada pelo MTST de “Zumbi dos Palmares” foi realizada em uma gleba de área 592.219 m², e teria reunido, conforme consta na peça jurídica, 1,5 mil famílias.

A ocupação seria “caótica e temerária”, pois estaria trazendo “prejuízos inestimáveis a toda a sociedade”, uma vez que o terreno, ao abrigar cerca de 1.500 famílias, teria gerado uma “mudança repentina” para o local, o que poderia acarretar “a falência no funcionamento de tais serviços como transporte público, posto de saúde, escolas etc.”¹¹¹.

Essa ação traz dois novos elementos: o primeiro diz respeito ao fato de que a empresa que detinha titularidade jurídica do terreno, por não ter conseguido impedir que a ocupação fosse realizada, estava sendo responsabilizada; o segundo era que, devido às dificuldades da prefeitura e da titular jurídica do terreno em impedir a continuidade da ocupação, somente o Judiciário poderia reestabelecer a ordem para não legitimar a ideia de que no município não haveria ordem. Isso significa uma intervenção jurídico-política para conter a expansão da ocupação, com pedido de sanção ao proprietário jurídico e ao Executivo municipal, em que o elemento proeminente é a função de ordem do Estado, ou seja, o Judiciário é chamado a intervir na função de ordem política.

Em agravo interposto contra a decisão em favor do pleito do Ministério Público, que aplicou multa à titular jurídica do terreno e bloqueio provisório da matrícula do imóvel, a empresa proprietária alegava:

O bloqueio da matrícula é medida exagerada; (...) [que] vem se empenhando em cumprir acordo, que lhe é economicamente vantajoso; a ocupação desvalorizou a área e o imóvel será destinado a habitações populares para famílias com renda de até três salários mínimos em programa conjunto da Prefeitura e do Governo Federal. O bloqueio impede que a integração do imóvel, pois o agente financiador (Caixa Econômica Federal) só aceita imóveis livres e desembaraçados.¹¹²

O agravo apresenta um elemento de inteligibilidade sobre a produção do ambiente construído (Cf. HARVEY, 2013), que diz respeito ao fato de que a titularidade jurídica está subordinada em grau maior ou menor (Cf. PINHEIRO, 2016 e 2017) à propriedade econômica, de modo que a afirmação de que a ocupação teria produzido desvalorização da área é um discurso ideológico, e, por outro lado, é justamente devido à ocupação e aos acordos realizados posteriormente, que o titular jurídico pôde dar destinação econômica

¹¹¹ Ação Civil Pública, Promotoria de Justiça de Sumaré. Promotoria de Justiça do Meio ambiente/Habitação e Urbanismo. A ocupação ocorreu em 2008, em Sumaré, denominada pelo MTST ocupação Zumbi dos Palmares. O terreno, de área 592.219m², estava registrado em nome da empresa Empreendimentos Imobiliários Cidade de Paulínia Ltda. O pedido de antecipação dos efeitos de tutela foi deferido. Poder Judiciário de São Paulo, 3º Vara Cível da Comarca de Sumaré, processo 1.492/09.

¹¹² BRASIL TJSP. Acórdão. Agravo de Instrumento nº0300073-16.2011.8.26.0000, Comarca de Sumaré.

ao terreno.¹¹³ Nessa mesma direção, apresenta-se a responsabilização realizada pelo Ministério Público à titular jurídica, pois o título, não sendo elemento suficiente para dar destinação de uso, leva à produção de terrenos ociosos.

O bloqueio da matrícula foi afastado pelo Tribunal:

(...) providência rigorosa que interfere nas tratativas para a implantação do conjunto habitacional e não se justifica, ao menos de momento. A recomposição da área de preservação permanente é obrigação ‘propter rem’ que acompanha o imóvel e nenhum comprador negociaria propriedade dessa dimensão e valor sem exame das certidões pessoais da empresa (...) ¹¹⁴

Assim, estabelece-se um circuito de relações a partir das quais se torna possível a produção do urbano enquanto ambiente construído segundo a lógica de uma relação social dominante em que a propriedade econômica torna-se a real definidora das faculdades de propriedade de gozar e dispor.

Uma outra modalidade de deslocar os conflitos pela disputa no espaço urbano para o Judiciário, refere-se aos interditos proibitórios. Em 2011, o MTST realizou uma ocupação no município de Hortolândia, Região Metropolitana de Campinas. Como forma de evitar a ocupação de terreno sob sua titularidade jurídica, uma empresa proprietária de terreno vizinho à ocupação, ajuizou Ação de Interdito Proibitório contra os trabalhadores sem-teto, sob o argumento de que este movimento estaria “rondando o imóvel demonstrando intenção de passar a ocupa-lo”.¹¹⁵ Em relatório de sentença favorável ao pedido, foi observado:

A simples ameaça traduz fundado receio tipificado em lei. Não se nega legitimidade na luta política dos despossuídos no sentido da busca de redistribuição da terra. Todavia, não se pode negar ao titular da terra o direito de manejar o interdito na proteção de sua posse. Aqui, se está diante de conflito natural de interesses que, em face da omissão do poder político da realidade social, deságua no Judiciário. ¹¹⁶

A luta por moradia não é negada e é identificada enquanto luta dos despossuídos, ou não-proprietários que buscam redistribuição da terra, o que, por sua vez, é deslocado

¹¹³ Nos processos de negociação em torno dessa área ocupada, foi firmado termo de compromisso e protocolo de intenções pelo Ministério das Cidades, pela empresa e MTST de que as famílias seriam atendidas por programa habitacional.

¹¹⁴ BRASIL TJSP. Acórdão. Agravo de Instrumento nº0300073-16.2011.8.26.0000, Comarca de Sumaré.

¹¹⁵ BRASIL TJSP. Sentença, nº 0010747-21.2011.8.26.0229. Comarca de Sumaré.

¹¹⁶ BRASIL TJSP. Sentença, nº 0010747-21.2011.8.26.0229. Comarca de Sumaré.

para o poder político. O Judiciário, por sua vez, apresenta-se como se não fizesse parte do poder político, como se estivesse fora e acima dele, ou seja, à força de muita retórica, nega-se que a judicialização é parte da luta política.

No mês seguinte, o próprio município de Hortolândia ajuizou Interdito Proibitório contra o MTST argumentando que este movimento e suas lideranças

(...) ameaçaram, em evento público, de invadir área descrita na inicial, de propriedade da autora [prefeitura] (...). Alega que a referida área seja utilizada para a construção de unidades habitacionais em prol das famílias de baixa renda e se a mesma for invadida o projeto ficará inviabilizado.¹¹⁷

A sentença também foi favorável ao município e aponta que existe um modo de entendimento sobre como os movimentos populares devem realizar a luta pela moradia a partir da inclusão nos programas apresentados pelo Executivo.

3.2 Posicionamentos de setores da burocracia do ramo judiciário em relação às lutas populares

Souza (2017), ao analisar os ciclos de protestos no Brasil no período de 2000 a 2013, aponta que os principais temas nesses protestos eram: salário, reforma agrária, terra, política habitacional e condições da educação, condições de trabalho, medidas governamentais ou administrativas, condições do pequeno agricultor, aprovação ou anulação de lei, moradia, plano de carreira e salários, questões ambientais e proteção dos animais (SOUZA, 2017, p.71). Sobre as ações mais frequentes estariam: atos e manifestações, greves e paralisações, ocupação de terra, ocupação de edifício público, passeata, bloqueio de estrada, marcha, manifestações em espaços públicos, acampamento, ocupação de terreno, ocupação de empresa e bloqueio de rua e avenida. (Souza, 2017, p. 72).

Sobre os protestos de junho de 2013, Souza (2017) os classifica em duas fases.

A primeira fase de junho foi marcada pelo protagonismo dos estudantes e jovens trabalhadores, que começavam a sentir os primeiros sinais da crise econômica e a necessidade de reagir aos retrocessos que se avizinhavam. A segunda fase dos protestos marcou uma reviravolta, pois foi protagonizada pelos setores menos interessados nos programas

¹¹⁷ BRASIL TJSP. Sentença, nº 0012537-40.2011.8.26.0229, Comarca de Sumaré.

dos governos petistas – no nosso entender, a alta classe média (SOUZA, 2017, p. 80)

Caracterizando, assim, os protestos entre uma fase mais progressista e com um viés antineoliberal, embora tenham sido apresentados de maneira difusa e com dificuldades de unificação, em defesa do que o autor denomina “*neoliberalismo reformado* petista” (SOUZA, 2017, p. 80), e uma fase de caráter mais conservador e ultraliberal. Sobre esta segunda fase, o autor observa

(...) que embora desorganizado em um primeiro momento, passa a reagir aos resultados dessa política com mais veemência e, sob o manto da luta anti-corrupção e necessidade de controle dos gastos públicos, passa a apoiar, a partir de então, a restauração de um *neoliberalismo radical* no país (SOUZA, 2017, p.80)

Pinheiro (2013), por outro lado, destaca a disputa midiática sobre as interpretações em torno das manifestações desse período. Segundo o autor, as disputas midiáticas foram marcadas por três fases relacionadas à abordagem conferida pela imprensa, que procurou atribuir diferentes significados aos conflitos sociais. Para o autor, na primeira fase, a imprensa esteve em sintonia tanto com as autoridades como com a repressão indiscriminada; na segunda fase que o autor identifica, “sem muito rigor cronológico”, conforme ele aponta, (aproximadamente 14/06/2013), com a “adesão crescente às manifestações”, teria ocorrido “uma mudança de abordagem da imprensa. O discurso em defesa da ordem desloca-se do campo da segurança nacional para o monopólio do uso legítimo da força” (Idem, p.159). Já na terceira fase, o autor aponta que o indicativo é de que

(...) as forças conservadoras venceram por pontos este round da eterna batalha pela atribuição de significados aos conflitos sociais, pois os movimentos populares que antes de junho já vinham reivindicando direitos sociais, continuaram a fazê-lo; inclusive reivindicando serem os legítimos herdeiros de junho.” (Idem, p.164)

Essa avaliação sobre as disputas de significado atribuídas a esses conflitos, também é compartilhada por Almeida (2014), embora com outro enfoque sobre os conflitos.

Almeida (2014), referindo-se às manifestações de junho/julho de 2013 observa:

Diante do cerco que populares impunham ao palácio do governo do Estado do Rio de Janeiro, não faltou quem insistisse em desqualificar o

movimento atribuindo-lhe um caráter político e/ou ideológico, como se isto fosse uma desqualificação (especialmente quando vinda por profissionais da política institucional ou fortes dispositivos de reprodução ideológica, como é o caso dos grandes meios de comunicação de massa). (ALMEIDA, 2014, p. 127-128)

O autor ainda aponta que entre os argumentos utilizados para desqualificar o movimento estaria o argumento de que haveria “elementos infiltrados”, procurando qualificar, por oposição, à maioria social como “ordeira e pacífica”, leia-se, conformista (ALMEIDA, 2014)

O elemento comum às análises é que a partir desse período, desenvolveu-se, simultaneamente às manifestações, um forte discurso sobre o tema da corrupção. E é nesta conjuntura de visibilidade das lutas populares que o Ministério Público passa a atuar de maneira mais incisiva em relação ao MTST. Mas não só, pois é nesse contexto que a instituição intensifica, em suas instâncias superiores, a formulação de materiais com vistas a orientar seus membros a mediar os conflitos políticos, ao mesmo tempo em que passa a promover encontros com os movimentos sociais.

Em entrevista à Revista Conjur, o ex-promotor de justiça, Roberto Tardelli, observava de maneira perspicaz que a concepção “punitivista”, como também o que ele denomina de “obsessão” pelo tema da corrupção, teria se tornado uma visão dominante no interior do Ministério Público.

(...) agora a gente vive uma verdadeira obsessão pela punição à corrupção. Coisas óbvias, como dizer “eu não aceito a corrupção.” Como se pudesse haver um contraponto disso, como se alguém [fosse] fundar o “Instituto Eu Aceito Corrupção”. É claro que ninguém aceita a corrupção, é evidente, ninguém aceita o crime, a violência, esse estado de coisas. (A chance que ..., 2017)

Em relação ao tema da corrupção, Boito Jr. (2018) destaca alguns aspectos interessantes. Primeiro, que a corrupção é um traço ideológico do Estado capitalista, visto que nos Estados pré-capitalistas os cargos eram ocupados por indivíduos pertencentes às classes dominantes, de modo que os “recursos materiais amalgamavam-se com os recursos de propriedade dos indivíduos que exerciam as funções do Estado.” (BOITO Jr., 2018, p. 259). Nos Estados capitalistas, os recursos públicos passam a estar formalmente separados dos recursos privados. Esta é a distinção que dá origem à ideia de corrupção. Entretanto, o autor observa que esta é uma distinção apenas formal, pois, na prática, estes recursos funcionam a serviço das classes capitalistas. Por outro lado, o autor traça, de

maneira ensaística, como ele afirma, um quadro geral, das relações que algumas classes tendem a manter com esta ideologia.

Segundo Boito Jr., a burguesia tende a manter uma relação de ambivalência com a prática da corrupção. Isso, considerando-se o aspecto da concorrência sob a qual estão premidos, de modo que, individualmente, “cada burguês aspira a que todos os seus concorrentes sejam honestos e a que lhe seja concedida, diferentemente, a prerrogativa de corromper.” (BOITO Jr., 2018, p. 260). Já como classe, a “burguesia teme a denúncia da corrupção e o combate a essa prática”, ao passo que isso acaba por revelar o caráter de classe do Estado. Entre suas frações, “uma fração da burguesia pode lançar mão do combate à corrupção para combater a hegemonia de uma fração burguesa rival.” (BOITO Jr., 2018, p. 260). E, neste aspecto, pode haver aliança entre determinadas frações e algum ramo da burocracia que atua nesse combate.¹¹⁸

Já em relação à classe operária, Boito Jr. (2018) observa que ela tende a rejeitar a corrupção, mas o faz

por motivos e de um modo especificamente operário. Julga-a da ótica de produtor e também da ótica do consumidor. O corrupto ativo ou passivo não produz, é percebido como um parasita, e sua ação deve ser combatida, também porque aumenta a desigualdade na distribuição da riqueza. Outra especificidade é que a classe operária tende a enxergar a corrupção como um dos “males” existentes na sociedade e no Estado capitalista, e não necessariamente o maior deles. (BOITO Jr., 2018, p. 261)

Do ponto de vista da classe operária, o autor observa que há outros aspectos que são vistos como um mal maior, por exemplo, a concentração de riqueza, exploração do

¹¹⁸ O autor se refere, especificamente, à Operação Lava Jato, o que foge ao escopo deste trabalho. Em outras perspectivas teóricas, há outras análises sobre a relação entre o Banco Mundial e o Poder Judiciário, o que pode ser consultado no artigo de Glória Bonelli (2010).

De acordo com Bonelli (2010), durante os anos 1990, o Banco Mundial promoveu conferência em Washington para discutir a Reforma Judicial na América Latina. Entre as razões da reforma estariam o aumento de demandas do setor privado por um “Judiciário mais seguro e eficiente” (Pacheco, 2002 *apud* Bonelli, 2010, p. 12). O contexto dessas investidas internacionais em países como a América Latina estaria relacionado ao desenvolvimento de um clima de negócios mais favorável para atuação de empresas internacionais. De acordo com a autora, neste período houve resistências por parte de setores do Judiciário brasileiro, de modo que o Banco Mundial teria encontrado dificuldades para a implementação de reformas, mas “visando superá-las propôs atribuições administrativas de controle sobre os tribunais, ao Conselho Nacional de Justiça. As propostas do Banco para a reforma das instituições jurídicas envolvem a redução das distâncias entre os custos e os benefícios econômicos do funcionamento do poder judicial, com a descentralização e a terceirização da administração da justiça, a unificação do direito processual no mundo, as formas alternativas de solução de conflitos e de acesso à justiça, novas formas de seleção, incentivos e treinamento de juízes, e a reforma do ensino do Direito, com mudanças de valores e de condutas. (Bonelli, 2010, p. 12).

trabalho, e a condição privilegiada de políticos e burocratas do Estado com altos salários, por exemplo.

Para o autor, a classe média é a única classe social que tende a manter uma relação mais unívoca com a prática da corrupção.

(...) relação unívoca de rejeição percebida como mal absoluto da sociedade capitalista (...). É o mal absoluto e que exige apenas uma correção jurídica e moral. Tal postura provém da condição econômica e da ideologia meritocrática que a caracteriza. (BOITO JR., 2018, p. 261)

Diferenciar essas concepções ideológicas em relação às práticas de classe é importante porque permite estabelecer um parâmetro para examinar como os conflitos de classe estão se concentrando no Estado e, em que medida, essas concepções aparecem nos posicionamentos tomados pelos ramos da burocracia.

Desde 2013, o Conselho Nacional do Ministério Público passou a promover encontros com os movimentos sociais com o tema “Encontro nacional do Ministério Público e movimentos sociais”. O primeiro encontro foi realizado em Brasília, nos dias 2 e 3 de dezembro de 2013; o segundo, em 2014; o terceiro, em 2016 e o quarto encontro foi realizado em 2017. O Conselho Nacional do Ministério Público foi instituído pela Emenda Constitucional nº 45, 30/12/2004 e tem a função de exercer o controle externo do Ministério Público brasileiro. As competências institucionais do Conselho são: controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros.¹¹⁹

No âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público, há um vasto material produzido sobre temas diversos relacionados a como seus membros podem se orientar para tutelar conflitos em torno de direitos, principalmente, àqueles relacionados aos direitos civis: igualdade étnico-racial, violência contra a mulher, criança e adolescente,

¹¹⁹ O CNMP apresenta a seguinte composição, de acordo com Kerche: “4 integrantes do Ministério Público da União, assegurada a representação de cada uma das carreiras (Ministério Público Federal, do Trabalho Militar e Distrito Federal e Territórios). Cada uma das carreiras escolhe e apresenta uma lista tríplice.; -3 membros de Ministérios Públicos dos estados. Listas tríplices são apresentadas para os respectivos procuradores-gerais de Justiça. Em reunião do Conselho Nacional dos procuradores-gerais de Justiça (CNPJ), os chefes dos Ministérios Públicos dos estados decidem o nome dos indicados. -1 juiz indicado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e outro, pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ). O STF abre um edital para receber candidaturas dos interessados; -2 advogados indicados pela Ordem dos Advogados Brasileiros (OAB) por meio de votação no Conselho Pleno; e -2 cidadãos com “notório saber jurídico”, um indicado pelo Senado e outro, pela Câmara dos Deputados.” (KERCHE, 2018, p. 10)

pessoa com deficiência, sistema prisional, violência contra moradores de rua, probidade administrativa, entre outros em que a instituição possa intervir.

Entre esses materiais, há aqueles que sistematizam os encontros promovidos pela instituição com os movimentos sociais a partir de 2013. Neles, é possível observar que sob a denominação movimentos sociais estão inclusos movimentos e associações bastante heterogêneos, desde movimentos de catadores de recicláveis a institutos de representação empresarial.¹²⁰ Nesses encontros, algumas das discussões publicadas na página da instituição estiveram voltadas a como mediar conflitos a partir de alguns eixos: participação, responsabilização e soluções negociais. Esses eixos dizem respeito à mediação dos conflitos envolvendo a intervenção do Ministério Público, centrados na capacidade da instituição em receber reclamações sobre direitos lesados e tutelar conflitos.

No caso dos movimentos sociais que aparecem nos documentos, há uma presença maior de movimentos que lutam por direitos de âmbito civil. Este é um canal de abertura que se apresenta quando se intensificaram as mobilizações e manifestações no país a partir

¹²⁰ Alguns dos movimentos e associações que participaram destes encontros são: Ação Cearense de Combate à Corrupção; Ação Educativa; Articulação Nacional de Travestis, Transexuais e Transgênero; Associação Amigos de Timóteo; Associação dos Amigos de Januária; Associação ANQ Nacional; Associação Artigo 19; Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais; Associação dos Membros dos Tribunais de Constas do Brasil; Associação Mylê Sara Kalí; Associação dos Soroptimistas do Distrito Federal; Associação Nacional de Educação Católica do Brasil; Associação Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente; Associação Nacional dos Ciganos Calons; Café da Tarde; Caminho do Meio; Central de Cooperativas de Catadores de Materiais Recicláveis do Distrito Federal; Centro Nacional de Defesa dos Direitos Humanos da População em Situação de Rua e Catadores de Materiais Recicláveis; Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher; Comitê Nacional de Enfrentamento do Tráfico de Pessoas; Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; Conselho Nacional dos Direitos Humanos; Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transsexuais; Conselho Nacional do Ministério Público, Conselho Nacional de Procuradores Gerais; Contas Abertas; Controladoria Geral da União; Cooperativa Habitacional Cooperfenix; Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; Educafro. Escola Sem Partido; Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais; FIAN Brasil; Foro de Brasília, Fórum de Mulheres do Mercosul – Piauí; Fórum Nacional de Combate aos Impactos dos Agrotóxicos; Fórum Religioso Afrobrasileiro do Distrito Federal e Entorno; Fórum de Trabalho Decente e Estudos sobre Tráfico de Pessoas; Hospital de Base do Distrito Federal; Instituto Ethos; Instituto de Fiscalização e Controle; Instituto Alana; Intervenções; Ministério Público, dos respectivos estados, AM, BA, GO, ES, MA, MG, MS, MT, PA, PE, PI, PR, RJ, RO, SC, SP; MP de Contas do Estado de São Paulo, MP do Distrito Federal e Territórios; MPF, Ministério Público Militar; Ministério Público do Trabalho; Ministério do Trabalho e Emprego; Movimento Acorda Marajó; Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral; Movimento LGBT; Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis; Movimento Nacional de Direitos Humanos; Movimento Nacional da População de Rua; Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais de Minas Gerais; N’Golo – Federação das Comunidades Quilombolas de Minas Gerais; Observatório Social de Belém; Observatório Social de Brasília; Pastoral Nacional do Povo de Rua; Projeto Quebrando Barreiras; Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República; Senado Federal; Terra Direitos; Tribunal de Justiça do Distrito Federal; Tribunal Regional do Trabalho – 10ª Região; União Nacional de Auditores do SUS; Universidade de Brasília. (3º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais: em defesa dos Direitos Fundamentais, foi realizado em Brasília, nos dias 17 e 18 de junho de 2015.)

de 2013. O documento que sintetiza o 3º encontro nacional de movimentos sociais com o CNMP destaca a concepção de uma participação *integradora*, em que a função da instituição estaria relacionada à recepção de denúncias e, a partir destas, a busca pela promoção de práticas locais bem-sucedidas.

(...) com a realização dos encontros, pretende-se disseminar em âmbito nacional práticas locais bem-sucedidas, visando a uma maior integração do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais (CNMP, 2016, p.07)

O documento apresenta a concepção de que haveria um esforço no sentido de construir consensos em diálogo com os movimentos e insatisfação popular, em uma concepção centrada no âmbito dos direitos civis.¹²¹ Concepção que aparece sob um viés pedagógico pela disseminação de “boas práticas locais bem-sucedidas” com o objetivo de “transformar a cultura da inércia e do individualismo (...)” (CNMP, 2016, p.17).¹²²

Em 2015, a presidência do Tribunal de Justiça de São Paulo criou o Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse (Gaorp) com objetivo de “atuar em reintegrações de posse de alta complexidade, visando a busca de soluções consensuais”.¹²³ O objetivo declarado da atuação seria realizar mediação nos conflitos envolvendo ocupações, sem, contudo, exercer função jurisdicional, ou seja, sem que os acordos resultantes da mediação gerassem obrigatoriedade jurídica.

O GAORP não exerce função jurisdicional, apenas busca apontar os melhores meios para o cumprimento de reintegrações de posse, evitando-se confrontos. Normalmente, a “alta complexidade” a justificar a atuação do Grupo é o grande número de pessoas afetadas pela decisão. Nos termos da Portaria nº9.272, a atuação se dá “em reintegrações de posse de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, local ocupado ou outras circunstâncias a serem ponderadas pelo magistrado, em hipóteses nas quais, a seu critério e avaliação, perceba a dificuldade exacerbada no cumprimento da ordem judicial (MPSP, 2017, p.15)

¹²¹ A expressão consenso pode aqui ser entendida segundo definição de dicionário para a língua portuguesa: “concordância; conformidade; acordo.” (Dicionário Unesp do Português contemporâneo, 2011)

¹²² Foram consultados todos os documentos e revistas publicados na página de internet do Conselho Nacional do Ministério Público relacionados à mediação de conflitos.

¹²³ O GAORP foi criado pela Portaria nº 9.138 de 03/2015, disciplinado pela Portaria nº9.272, de 03/2016, conforme documento Cartilha de atuação do Ministério Público em conflitos possessórios. De acordo com o documento “o Grupo é coordenado por um juiz assessor da Presidência do TJSP e composto por representantes de órgãos públicos das três esferas da federação com atribuições relacionadas aos conflitos pela posse da terra, além do Ministério Público e da Defensoria Pública. Essa composição não se confunde com a participação das partes e do juiz do processo – inclusive do órgão do Ministério Público interveniente.” (MPSP, 2017, p.15)

A criação do grupo como iniciativa do topo do ramo judiciário aponta para como a função de ordem política do Estado de intervenção nos conflitos políticos vai se desdobrando de acordo com a própria configuração apresentada por esses conflitos em uma determinada conjuntura, a partir da qual se procura apresentar outra possibilidade de organizar/desorganizar os conflitos sem que os mesmos sejam conflagrados abertamente como conflitos de classe.

Nessa direção, o documento aponta para como, nas decisões sobre as reintegrações de posse, o GAORP, uma vez acionado poderia, em diálogo com outros órgãos, “contribuir para a solução – ainda que pontual – da falta de moradia.” (MPSP, 2017, p.15)

O documento sobre a atuação do Gaorp nos conflitos possessórios explica ainda o que significaria a função social e como cumpri-la:

A adequada compreensão dos conflitos possessórios também passa pelo entendimento de que a função social da propriedade foi consagrada na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental (art. 5º, inc. XXIII) e como princípio da ordem econômica (art. 170, inc. III). Não se concebe propriedade que não observe a função social, vale dizer, a conformação jurídica da propriedade (enquanto fenômeno de apropriação exclusiva de coisas) é integrada pela função social.

Em linhas gerais, a função social significa que a propriedade é um poder-dever, pois cabe ao proprietário, ao utilizar os bens, buscar o atendimento de finalidades coletivas, não apenas de seus propósitos individuais.

[...]

Assim, em se tratando de ações possessórias, é preciso verificar, em primeiro lugar, se o autor tinha efetiva posse, e posse útil, que cumpra função social. Muitas vezes, manter-se um terreno ocioso apenas com um caseiro indica descumprimento de função social. De outro lado, os ocupantes (os réus na ação possessória) apresentam um dado fático: a efetiva destinação do bem a uma finalidade, que se torna tanto mais relevante quanto mais consolidada é a posse.

Portanto, a análise das ações possessórias não pode prescindir da verificação do cumprimento da função social, que, como visto, é elemento intrínseco do direito de propriedade. A tradicional pergunta “quem tem a melhor posse?” pode ser reconduzida a “quem tem posse que cumpre função social?”. Bem por isso, resumir a discussão à simples análise do título de propriedade por aquele que reclama a tutela possessória não se coaduna à disciplina constitucional da propriedade. (MPSP, 2017, p.10-11)

O discurso presente no documento acerca da função social é um elemento norteador que se aproxima e, ao mesmo tempo, se diferencia da concepção, apontada no

primeiro capítulo, dos movimentos populares quanto à aplicação deste princípio. Aproximando-se naquilo que diz respeito ao entendimento de que a situação de abandono e ociosidade dos terrenos implica em ausência do princípio da função social, e se diferencia ao aproximar este princípio à lógica da acumulação, na medida em que sua definição enquanto finalidade social é vaga o suficiente para identificar função social com essa lógica. Veja-se que, em casos fáticos, como, por exemplo, o analisado no primeiro caso de reintegração de posse a partir da ocupação realizada pelo MTST em 2003, em São Bernardo do Campo, o argumento da reclamante da posse foi justamente o tipo de destinação econômica que seria realizado no terreno.

3.3 Intensificação do deslocamento da luta por moradia para o ramo judiciário

As lutas sociais do período pós 2013, além do certo aumento das ocupações realizadas pelo MTST, apresentaram um outro elemento, já apontado no primeiro capítulo, que foi o fato de este movimento passar a ser chamado para ajudar na organização e mediação de outras ocupações realizadas de maneira “espontânea”, o adjetivo “espontânea” refere-se ao fato de essas ocupações não serem realizadas sob a organização política de movimentos populares. Esse é um processo que, na linguagem do MTST, aparece como efeito da construção de uma *referência territorial*, uma noção empírica que pode ser definida como tentativa de constituição de um coletivo de trabalhadores para organizar seus interesses no espaço urbano, e que deriva de outra noção também formulada na linguagem deste movimento, denominado como *poder popular* a partir do qual sua ação política é pensada enquanto capacidade de organizar os interesses dos trabalhadores sob as relações sociais capitalistas.

É em relação ao processo de constituição dessa referência territorial na conjuntura política do período, que é possível examinar o processo de intensificação de deslocamento da luta por moradia para o ramo judiciário. Deslocamento que se insere no contexto da disputa em torno da própria definição do programa habitacional Minha Casa Minha Vida.

Em 2014, o Ministério Público do Estado de São Paulo entrou com uma Ação Civil Pública contra a Prefeitura Municipal de São Paulo, Companhia Metropolitana de Habitação e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, requisitando

a condenação dos réus, MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DA COMPANHIA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO -COAB, a não

celebrarem contrato, convênio ou qualquer ato administrativo que importe comprometimento, repasse, destinação atual e futura, de recursos orçamentários ou financeiros, próprios ou que receba da União ou do Estado, para serem incorporados ou não a imóvel urbano ou rural, edificado o não, situado no Município de São Paulo, nem privilegie por qualquer meio a ocupação de bens imóveis de qualquer natureza a integrante, associado, ou qualquer pessoa que faça parte da ocupação levada a efeito pelo MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM-TETO [...] na cidade de São Paulo em prejuízo dos que se encontrem previamente inscritos em programas habitacionais, inserindo-se nessa proibição, em caso de desapropriação de bem imóvel de qualquer natureza destinado a construção de habitação de interesse social [...] ¹²⁴

A postulação era para que a prefeitura estivesse proibida de realizar contrato ou qualquer ato administrativo que viessem a atender às ocupações realizadas pelo MTST, estendendo esta proibição a todos aqueles que fizessem parte das ocupações realizadas pelo movimento.

Em relatório de sentença ao pedido, foi observado que o autor da demanda [MP]

visa impedir oportunistas de plantão que tentam ludibriar os programas habitacionais e respeitar o direito dos que paciente e ordenadamente aguardam a sua vez na fila até que sejam atendidos.¹²⁵

Os termos em que o pleito foi apresentado são ilustrativos do estabelecimento de um critério para o atendimento da demanda por moradia que diz respeito à capacidade de aguardar, pacificamente, o atendimento, ou ainda, por critérios de conformação (Cf. THERBORN, 1987) em que se estabelece uma barreira entre conformação/pacificidade e “atos oportunistas”.¹²⁶

No processo, uma das lideranças do MTST argumentou que:

o MTST é entidade regular e devidamente habilitada no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Entidades, vinculado à União Federal e, na prática impedir o MTST de participar do Programa Minha Casa Minha Vida, sem prova alguma de irregularidade, não só feriria os princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade administrativa, como também constituiria medida extremamente gravosa ao direito social à moradia.¹²⁷

¹²⁴ BRASIL TJSP. Sentença, nº1030328-43.2014.8.26.0053. Ação Civil Pública.

¹²⁵ BRASIL TJSP. Sentença, nº1030328-43.2014.8.26.0053. Ação Civil Pública.

¹²⁶ BRASIL TJSP. Sentença, nº1030328-43.2014.8.26.0053. Ação Civil Pública.

¹²⁷BRASIL TJSP. Sentença, nº1030328-43.2014.8.26.0053. Ação Civil Pública.

Desta forma, o militante informa que o MTST estaria devidamente vinculado ao programa Minha Casa Minha Vida - Entidade, por outro lado, que não existiria “qualquer tipo de privilégio do MTST em programas habitacionais”¹²⁸

Em sentença, o Judiciário considerou que o pedido do Ministério Público seria de caráter genérico e pretendia declaração em tese, pois não “foi apresentada uma situação em concreto, ou seja, não se pede a proteção de um direito específico.”¹²⁹

Em 2015, o Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo ajuizou uma Adin contra a Câmara Municipal de São Paulo e Prefeito Municipal, na época, Fernando Hadadd, do Partido dos Trabalhadores, pedindo a declaração de inconstitucionalidade de três artigos (art. 13, 14 e 15, lei nº 16.056/2014) da lei de diretrizes básicas para readequação e reaproveitamento de edificações verticais de interesse social, que modificavam o zoneamento de área em que estava localizado o terreno que foi ocupado pelo MTST, e concedia incentivo à implementação de empreendimento habitacional de interesse social para construção de moradias populares.¹³⁰

Quando a ação foi ajuizada, o MTST já havia obtido acordo com o governo, nas três esferas, de que o terreno seria adquirido pelo Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades. Esse é um exemplo de como as instituições do Judiciário podem fazer política por meio da intervenção, com instrumentos jurídicos, nos acordos políticos. Importante lembrar, conforme apontamos no primeiro capítulo, que o movimento conseguiu a inclusão do terreno como ZEI após as pressões e mobilizações que realizou na Câmara Municipal de vereadores no período de revisão do Plano Diretor.

Entre os questionamentos na ação ajuizada estaria

violação aos art. 180, I, II, e V, 181 e 191 da Constituição Bandeirante, posto que inexistente participação popular e planejamento técnico. Finalmente, argui-se a ofensa ao art. 180, VII, da Constituição Estadual e ao princípio da impessoalidade.¹³¹

No relatório da ação, favorável ao pleito do Procurador Geral de Justiça de São Paulo, o Judiciário observou que

Tivesse a lei por objetivo beneficiar determinado imóvel de determinada pessoa, nem por isso, então, estaria o diploma imune ao

¹²⁸ BRASIL TJSP. Sentença, nº1030328-43.2014.8.26.0053. Ação Civil Pública.

¹²⁹ BRASIL TJSP. Sentença, nº1030328-43.2014.8.26.0053. Ação Civil Pública.

¹³⁰ Os artigos referidos na Adin estão elencados no anexo.

¹³¹ BRASIL TJSP. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº2006907-35.2015.8.26.0000.

controle difuso de constitucionalidade, ante a flagrante violação de preceitos protetivos da edição de leis modificativas de plano diretor, de zoneamento ou de ocupação do solo urbano, além de ofensa aos princípios constitucionais da isonomia da impessoalidade.¹³²

Nesse sentido, o relatório aponta, em consonância com o entendimento da procuradoria, que haveria um beneficiamento exclusivo de um imóvel específico. Ainda no relatório, é observado que

Entende o requerente, d. (sic) Procurador do Estado de São Paulo, que por se tratar de norma afeita à organização da Administração Pública local, a sua competência, privativa, foi usurpada pelo Legislativo daquele Município [...]¹³³

Nesse entendimento, o Legislativo teria transposto competências que caberiam ao Executivo. É nesse sentido que:

De plano verifica-se não ter sido observada a iniciativa do projeto de lei, pertencente única e exclusivamente ao Poder Executivo municipal, pois é o Prefeito quem tem competência, segundo regra constitucional, de administrar o Município [...] O Prefeito exercita as funções de governo relacionadas com o planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade, ou seja, somente ele poderia disciplinar sobre gestão administrativa, atinente a planejamento urbanístico e alteração da área de ocupação do território municipal, como é a hipótese da Lei nº 16.056¹³⁴

Desta forma, um dos entendimentos é que o Legislativo teria proposto projeto de lei cuja iniciativa caberia exclusivamente ao Executivo e, por outro lado, que não teria ocorrido participação popular.

Nesse contexto, é interessante observar que é a partir dos próprios conflitos e interesses de classe envolvidos, neste caso, centrado no processo de modificação de zoneamento, que as instituições entram em atrito. Em relação ao entendimento de ausência de participação popular, é interessante observar que o MTST, junto a outros movimentos populares, realizou protestos em frente à Câmara Municipal, chegando a

¹³² BRASIL TJSP. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº2006907-35.2015.8.26.0000.

¹³³ BRASIL TJSP. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº2006907-35.2015.8.26.0000.

¹³⁴ BRASIL TJSP. Acórdão. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº2006907-35.2015.8.26.0000.

realizar acampamento, durante uma semana, para pressionar e acompanhar a aprovação do Plano Diretor, assim como pressionar para que o terreno ocupado fosse contemplado pela mudança de zoneamento.

Em coluna escrita ao *Jornal Folha de S. Paulo*, em 30/06/2014, na época da aprovação do Plano Diretor, Raquel Rolnik pontuou alguns dados importantes a respeito.

Em primeiro lugar, que outros movimentos de moradia, além do MTST, “sitiaram” a Câmara Municipal para pressionar pela aprovação do novo Plano Diretor, ocupando, assim, o centro do debate sobre o tema que compõe uma agenda histórica dos movimentos de moradia pelo “direito à cidade”. Portanto, os movimentos tornavam pública a discussão sobre o plano e sobre a política fundiária. Ou seja, pontuaram publicamente uma agenda histórica de luta que não se restringe a reivindicar um terreno. Outro ponto, é que o argumento sobre o movimento ser “fura-fila” não tinha fundamento, tendo em vista que apenas 1% dos recursos totais do Programa Minha Casa Minha Vida é destinado para a modalidade “Entidades”.

A pressão por mudança de zoneamento, na expressão utilizada por Rolnik, “são o arroz com feijão” das discussões dos planos, o que pode ser realizado publicamente, como fez o MTST em relação aos terrenos que pretende transformar em moradia, ou pode ser realizado sem que se dê publicidade à pressão exercida.

Sobre esse aspecto da ação declarada ou não, é interessante notar, conforme foi publicado pela rede Brasil Atual, que todos os partidos e vereadores de São Paulo foram financiados por construtoras e incorporadoras imobiliárias. De acordo com matéria publicada pela rede Brasil Atual, as doações eleitorais do mercado imobiliário a vereadores da cidade de São Paulo, eleitos em 2012, chegaram R\$ 22 milhões.¹³⁵ Essas doações apontam para o fato de que uma das diferenças em termos das práticas de classes e frações que pressionam pela aprovação de mudanças de zoneamento na cidade é a ação declarada, ou não, que se dá a este processo, ponto que toca naquilo que Machado (2017) afirma sobre como os movimentos das classes dominantes atuam ao não declararem seus reais objetivos.

¹³⁵ De acordo com a reportagem “Os dados são do Tribunal Eleitoral (TSE), reunidos pela organização não-governamental Repórter Brasil.” As informações estão disponíveis em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/06/doacoes-do-mercado-imobiliario-a-veredores-superaram-r-22-milhoes-na-ultima-eleicao-em-sp-6542/>> Acesso em: 2019. Importante observar que nesse período as doações eram legais.

Isso aponta para aquilo que Poulantzas (1977) formulou sobre o funcionamento do Estado ao afirmar que são as relações de poder das classes que provocam deslocamentos de gravidade entre os centros de poder:

(...) as diversas instituições não constituem, em termos de poder, “órgãos de poder”, instrumentos de exercício de um poder de classe que lhes preexista e que as crie para fins do seu cumprimento eficaz, mas sim centros de poder. Na medida em que podemos distinguir entre várias formas de poder, podemos por isso proceder a um exame concreto, de acordo com as situações concretas, da *pluralidade existente de centros de poder – instituições em um dado momento, e das suas relações*: por exemplo, empresas, Estado, instituições culturais etc. É evidente que, em virtude da defasagem que caracteriza os diversos níveis da luta de classes e os diversos domínios do poder, as relações de poder das classes em um centro de poder depende de um nível determinado *não podem traduzir-se de uma maneira simples, tal e qual, em centros de poder dependentes de outras instâncias*. (POULANTZAS, 1977, p. 112, grifos do autor)

Essa relação de deslocamentos ilumina o entendimento sobre uma recomendação enviada pelo Ministério Público Federal de São Paulo, em 2016, endereçada ao ministro das Cidades, na época Bruno Araújo, do Partido da Social Democracia Brasileira, e ao presidente da Caixa Econômica Federal, que visava modificar critérios da Portaria nº 163, de 2016.¹³⁶ As mudanças propostas referiam-se aos critérios estabelecidos pela portaria que autorizavam a adoção pelas Entidades Beneficiárias de três critérios adicionais enquanto requisitos de participação: “adesão à proposta do empreendimento; participação nas atividades da EO, e participação nas ações necessárias à elaboração do projeto e contratação do empreendimento”.

Algumas das considerações que levaram ao envio da recomendação eram as seguintes:

(...) que foi instaurada nesta Procuradoria da República no Estado de São Paulo o Procedimento Preparatório nº 1.34.001.006225/2013-59, visando a apuração de possíveis irregularidades na execução do Programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal, consistente em denúncia de que associações privadas sem fins lucrativos, receptoras de recursos do referido Programa, estariam criando critérios adicionais para seleção de beneficiários do Programa;

¹³⁶ A portaria está disponível em: <http://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2017/04/2016_05_06_Portaria-MCidades-163-Sistema-Nacional-de-Cadastro-Habitacional-2.pdf>

(...) que, segundo matéria jornalística veiculada no dia 28 de setembro de 2013, as referidas associações privadas estariam exigindo a participação de candidatos em eventos públicos, como protestos e até ocupações, além do pagamento de mensalidades, como critério para o recebimento de recursos do Programa.¹³⁷

Note-se que são as disputas em torno da participação dos movimentos no programa, das quais a mídia não é um elemento menos importante, que geram um deslocamento de ação, a partir de instrumentos jurídicos, não para o campo judicial, mas para uma instituição, o Ministério das Cidades, cujo eixo era a promoção da política urbana e habitacional. Assim, um deslocamento para um centro de formulação de políticas públicas que estava diretamente relacionado aos interesses dos movimentos populares por moradia, deslocamento que se explica a partir da própria conjuntura de disputas em torno da definição do programa habitacional Minha Casa Minha Vida-Entidades.

A recomendação solicitava a modificação dos itens relacionados aos requisitos de participação que poderiam ser estabelecidos pelas Entidades Organizadoras, entre outros aspectos:

Considerando que não há justificativa alguma para a criação dos denominados “requisitos de participação”, que foram enumerados em três: adesão à proposta do empreendimento; participação nas atividades da EO, e participação nas ações necessárias à elaboração do projeto e contratação do empreendimento.¹³⁸

Tais critérios poderiam, entre outros aspectos, conferir poder às Entidades:

(...) a Portaria confere ampla margem de poder às Entidades Organizadoras para a criação de critérios totalmente desconectados com as finalidades da Lei, podendo trazer sérios entraves e embasar ilegalidades contrárias à consecução dos objetivos que o programa almeja atingir (...)¹³⁹

Tendo em vista que

(...) coloca os beneficiários (todos já em situação de hipossuficiência social e econômica) em situação de submissão à toda e qualquer exigência arbitrária da Entidade Organizadora.¹⁴⁰

¹³⁷ MPF. Recomendação MPF/SP nº54/2016. PR-SP-00065412/2016, p. 02.

¹³⁸ MPF. Recomendação MPF/SP nº54/2016. PR-SP-00065412/2016, p.13.

¹³⁹ MPF. Recomendação MPF/SP nº54/2016. PR-SP-00065412/2016, p.15.

¹⁴⁰ MPF. Recomendação MPF/SP nº54/2016. PR-SP-00065412/2016, p.14.

(...) a generalidade do texto normativo na mera referência à “participação nas atividades da EO” tem a objetiva possibilidade de legitimar a utilização do PMCMV-Entidades para pressionar os beneficiários realizarem atividades políticas e partidárias da Entidade Organizadora, o que não se coaduna com as condições e finalidades do programa habitacional estabelecidas em lei, sob pena de desvio de finalidade.¹⁴¹

Contra a possibilidade da criação desse poder, entendido como desvio de finalidade, propugnava-se a proteção dos beneficiários, ou seja, dos próprios participantes das entidades, da própria base social dos movimentos. Entre outros aspectos, porque

(...) os candidatos a beneficiários do PMCMV-E devem ser protegidos contra a atuação ilegal do Poder Público e das Entidades Organizadoras que impõe critérios de priorização de candidatos totalmente desassociados como finalidades do Programa, infringindo os princípios da isonomia e impessoalidade.

Neste caso, para esta instituição do ramo judiciário, a base social dos movimentos é dissociada das atividades políticas deles, ou seja, as ações diretas realizadas por esses movimentos são entendidas como um desvio de finalidade.

Sobre o item “requisitos de participação” a instituição solicitava:

(...) que determinasse a proibição de que as Entidades Organizadoras utilizassem a participação de beneficiários em suas atividades
[...]

apresentasse ao MPF o rol de Entidades organizadoras “no Município de São Paulo, que adotaram critérios adicionais de priorização na seleção de beneficiários, mesmo que submetidos (ou não) previamente à aprovação da Secretaria Nacional de Habitação no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, identificando os Empreendimentos, os critérios adicionais utilizados e situação da operação junto à Caixa Econômica Federal.”¹⁴²

Ao “Presidente da Caixa Econômica Federal” recomendação de que:

Suspendesse “os processos em curso de concessão de financiamento às Entidades Organizadoras no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades que tenham utilizado os requisitos de participação e o critério adicional previsto”

Concedesse prazo às entidades já habilitadas para que regularizassem os critérios de seleção de candidatos

Se abstivesse de processar novos processos de concessão de financiamentos às Entidades Organizadoras, no âmbito do Programa

¹⁴¹ MPF. Recomendação MPF/SP nº54/2016. PR-SP-00065412/2016, p.14.

¹⁴² MPF. Recomendação MPF/SP nº54/2016. PR-SP-00065412/2016, p.22.

Minha Casa Minha Vida – Entidades, que “utilizem os requisitos participação e o critério adicional previstos nos itens 4.1.2 e 4.1.4”¹⁴³

O principal objetivo que ressalta da análise da recomendação do MP é o de impedir que os movimentos populares estabeleçam como critérios para sua base social a participação em atividades como manifestações e ocupações – o que consiste numa indevida interferência na organização interna dos movimentos.

É interessante que no caso de o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto criar o que ele denomina como “poder popular” está relacionado à possibilidade de organizar, sem interferências, sua base social e estratégias de luta. É a partir dessa concepção que este movimento aponta, por exemplo, que procura constituir referências em nível dos territórios urbanos. Essa noção de referência territorial lança luz sobre outros processos analisados nos quais este movimento procurou apoiar outras ocupações já em andamento.

Esse é o caso do agravo de instrumento interposto contra a decisão de reintegração de posse, de março de 2016, relativo a uma ocupação que existia em São Matheus, na zona Leste da cidade de São Paulo, desde 20/08/2015 (segundo consta na peça jurídica), na qual o MTST reuniu-se, em apoio. No agravo, o MTST junto aos moradores da ocupação argumentava:

(...) não se tratar de ocupação patrocinada pelo movimento dos trabalhadores sem teto, mas sim da última alternativa que sofrem dos efeitos do déficit habitacional que assola o país. (...) se trata de um terreno com aproximadamente 29.000 m² e grande parte abandonada servindo de depósito de lixo. (...) ocupam o terreno 240 famílias pobres e que necessitam do atendimento habitacional, totalizando cerca de 1000 ocupantes, alguns destes encontrando-se no imóvel há mais de ano e dia, a impedir a concessão da liminar. (...) que a autora agravada [Empresa de empreendimentos imobiliários] fundamenta a sua pretensão no direito de propriedade do imóvel objeto do litígio, não sendo possível no juízo possessório.¹⁴⁴

Entre as razões apresentadas como negativa ao provimento do recurso, o Tribunal apontou que

(...) os recorrentes não negaram a invasão do imóvel, somente fundamentando a sua defesa com aspectos sociais de falta de habitação e no fato de que a posse data de mais de ano e dia.

¹⁴³ BRASIL .MPF. Recomendação MPF/SP nº54/2016. PR-SP-00065412/2016, p.23.

¹⁴⁴ BRASIL TJSP. Agravo de instrumento nº 2009087-87.2015.8.26.0000, Comarca Itaquera, Foro Regional VII.

Em que pese a existência de déficit habitacional, não se pode pretender justificar a invasão de imóveis particulares ou públicos, a pretexto que isso seria a solução para dar abrigo aos desvalidos ou miseráveis, porquanto, a pensar-se, assim, estaria se institucionalizando a balburdia e a desordem ao regime jurídico vigente.

Isso não é tolerável em um regime democrático de direito, que deve prezar-se pela obediência à lei.

O déficit habitacional deve ser resolvido pelo Estado (sentido *latu sensu*), aqui entendido União, Estado e Município, através de política habitacional que consiga atender todos os desvalidos, dentro da capacidade orçamentária disponível para tanto.

Não através de invasões de áreas públicas ou privadas.¹⁴⁵

De maneira mais clara, esse processo explicita a judicialização enquanto modalidade específica de institucionalização da luta por moradia, a partir da qual a identificação de um grupo específico cuja reivindicação, ao ser reconhecida, paradoxalmente levaria a outro tipo de institucionalização identificada enquanto relação de desordem.¹⁴⁶ Nessa direção, a única possibilidade apresentada é a de que estes grupos se dirijam ao Executivo para serem incluídos em programas habitacionais.

Em 2014, uma associação que organiza os interesses de moradores da região de Embu das Artes, região metropolitana de São Paulo, em nome do meio ambiente, moveu uma Ação Popular contra a Câmara Municipal de Embu das Artes, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) e lideranças do MTST. O objetivo da ação seria suspender os atos que implicavam em concessão de autorização para execução da obra de edificação de unidades habitacionais para os integrantes do MTST em região inclusa como parte de área de preservação ambiental que, no entendimento da associação, levaria à degradação ambiental. No relatório de julgamento da apelação, o Tribunal negou o pedido da Ação Popular, observando que:

Com relação à invasão deflagrada por integrantes do Movimento dos Sem Terra (MTST) (sic), a petição juntada aos autos, de lavra dos

¹⁴⁵BRASIL TJSP. Agravo de instrumento nº 2009087-87.2015.8.26.0000, Comarca Itaquera, Foro Regional VII.

¹⁴⁶No processo de desocupação deste terreno houve prisão de um dos ocupantes e de uma das lideranças do MTST. De acordo com artigo publicado pela Revista Conjura, o argumento do delegado responsável pelo caso para prender a liderança do MTST seria o fato de esta liderança ter influência sobre os movimentos sociais e não ter impedido a resistência no processo de desocupação: “Ao lavrar o termo circunstanciado, o delegado afirmou que o líder do MTST, apesar de sua influência e notoriedade entre os movimentos sociais, não teria impedido o confronto com a Polícia Militar nem ajudado no cumprimento da decisão judicial. “Por possuir toda essa representatividade, poderia sim (...), caso fosse realmente de seu interesse, senão impedido, ao menos minorado a reação dos manifestantes contra os agentes do Estado que ali se encontravam para cumprir ordem judicial”, complementou o delegado no documento.” (USO de “domínio do fato” para ..., 2017)

coapelantes (...) notícia que a desocupação do local ocorreu em obediência à ordem de despejo, sem danos ao meio ambiente, fato que foi confirmado pela imprensa. Referidas famílias aguardam agora a construção das moradias a cargo do próprio movimento com recursos vindos do programa Minha Casa, Minha Vida.

[...]

Ademais, devem ser consideradas nesse contexto as medidas constantes no estudo elaborado pela CDHU, que impõem metas para minimizar o possível dano ambiental.

Se é o interesse da comunidade que está em jogo na espécie, no caso, mostra-se de maior relevância o interesse social, visto que a proteção do meio ambiente está preservada pela prática de medidas concretas tendentes a esse fim, prevista no estudo elaborado pelo órgão urbanístico.¹⁴⁷

A inclusão dos integrantes do MTST no programa habitacional, após desocupação da área, foi entendida como medida de organização de interesses pelo Estado. É nessa direção de organização dos interesses pelo Estado que se torna inteligível o processo de reintegração de posse movido pela construtora e incorporadora Even, em razão de ocupação realizada pelo MTST, também em 2014, no município de São Paulo. Algumas das razões apresentadas como fundamentação à sentença de reintegração de posse tornam possível tal entendimento:

Esses movimentos (sem teto, sem terra, dentre inúmeros outros à sua semelhança) são marcados por contingente populacional flutuante, “... os ocupantes que ali estão hoje podem não ser os mesmos que estarão amanhã, e podem chegar outros, aumentando o número de esbulhadores” (...) utilizam-se de “... tática usual de se esconderem nas casas uns dos outros, tornando inúteis as tentativas dos Oficiais de Justiça” (...) [os grifos constam na peça como citação direta]

[...]

O esbulho foi fato notório na cidade de São Paulo (...) eis que tais ocorrências foram publicadas na Folha de São Paulo (...)

As fotos também comprovam o esbulho, na medida em que várias pessoas, uniformizadas de vermelho, inclusive com barracas aparecem nas fotos juntadas pela autora [empresa que reclamou posse]¹⁴⁸

[...]

Cumpra a Administração Pública punir quem não cumpre a função social da propriedade aplicando as regras da Lei do Plano Diretor e da

¹⁴⁷ BRASIL TJSP. Acórdão. Apelação nº 0008069-71.2006.8.26.0176, Comarca de Embu das Artes.

¹⁴⁸ O dicionário jurídico apresenta a seguinte definição para o esbulho: “Ato pelo qual o possuidor se vê despojado da posse, injustamente, por violência, por clandestinidade e por abuso de confiança. O esbulhado, para recuperar a posse perdida, pode mover ação de reintegração de posse.” (DINIZ, 2010, p. 241)

Lei do Estatuto da Cidade, e não a ré, que agiu de forma ‘*manu militari*’.¹⁴⁹

De acordo com esse entendimento, os movimentos populares são compostos por um contingente populacional flutuante, algo indefinido. O esbulho, como *fato* notório, foi realizado por indivíduos que estão *uniformizados de vermelho* (o que leva ao sentido de uma modalidade de organização) que utiliza de tática *manu militari*.¹⁵⁰

Ao serem identificados como uma massa *flutuante*, entra em operação a forma discursiva da sanção, analisada por Therborn (1987) (ver capítulo 1), segundo a qual a interpelação se dirige a limitar e negar uma subjetividade ao interpelado, que é condenado a uma existência ideológica de quem não merece ser escutado, são, portanto, incapazes de uma razão jurídica que os permita reclamar o princípio da função social da propriedade.

Por outro lado, outro agravo de instrumento movido contra decisão que concedeu liminar de reintegração de posse em terreno de área 53.193,29 m² no município de Embu das Artes, cuja posse foi reclamada por empresa que exerce atividade ligada à exploração de cemitério, a declaração do desembargador, que teve voto vencido, apresentou algumas das razões que, em seu entendimento, tornavam questionável a posse anterior da proprietária jurídica:

No mérito, dá análise dos documentos acostados aos autos, torna-se impossível aquilatar, com a segurança que o caso requer, a data exata do esbulho. Há, por outro lado, sérias dúvidas a respeito da própria posse anterior pelo autor [empresa] (...) diante da deficiente documentação que acompanha a inicial.”¹⁵¹

Entre elas:

O projeto de cemitério e levantamento planimétrico (...) refere-se a um alvará dos idos de 1993, que foi substituído pelo alvará municipal (...) 2007, porém não há nenhum documento que comprove que o que consta desse alvará tenha sido concluído, mesmo porque, a certidão de valor venal emitida no ano de 2016, em que pese se referir a uma área de 53.193,70 m², consigna como área construída apenas 393,35 m².

Nesses mesmos termos, como bem consignou o douto Procurador, embora haja indícios de que a propriedade da área possa, efetivamente, pertencer ao agravado, o mesmo não se pode dizer em relação à posse e à data do esbulho (...)

¹⁴⁹BRASIL TJSP. Sentença, nº 1065818-82.2014.8.26.0100, Comarca de São Paulo.

¹⁵⁰ De acordo com dicionário jurídico, a expressão *manu militari* significa: “1. Pela mão militar; militarmente. 2. Ato violento praticado por militar ou civil. 3. Ordem cumprida mediante uso da força armada. 4. Força pública.” (DINIZ, 2010, p. 388)

¹⁵¹ BRASIL TJSP. Agravo de Instrumento nº2029629-92.2017.8.26.000, Comarca de Embu das Artes. Declaração de Voto Vencido.

[...]

Pairam, portanto, inúmeras dúvidas, tornando impossível, sem dilação probatória, a manutenção da liminar de reintegração de posse concedida pela decisão atacada, medida que poderá ser reapreciada mediante juntada de novos documentos e a realização de perícia, incumbindo às partes a tomada de providências nesse sentido.

[...]

(...) com recomendação no sentido de se possibilitar, em primeira instância, a realização de acordo através de audiência de conciliação e com o apoio do Grupo de apoio a Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP) do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.”¹⁵²

Embora essa declaração do desembargador questione a posse anterior da proprietária jurídica, a função social da propriedade não se torna objeto de discussão, em seu lugar entra o grupo (GAORP) designado para realizar apoio no processo de reintegração.

Em divergência com o voto do desembargador sorteado, o relator designado observou:

Ao contrário do que pareceu a sua Excelência, penso que a documentação dos autos evidencia bem a ocasião da invasão (...) Assim, o Boletim de ocorrência lavrado pela autoridade policial (...) já relata dita invasão (...); o documento (...) informa sobre reunião realizada na Prefeitura de Embu das Artes (...) para tratar da ocupação do imóvel; também o documento (...) informa da invasão do terreno; e finalmente os próprios agravantes nada apresentaram para atestar que a ocupação se teria dado noutro tempo.

[...]

Por outro lado, os elementos dos autos direcionam no sentido de que a autora realmente mantinha a posse da área, tanto que lá explora um cemitério. E se por um lado, por rigor de avaliação, se pudesse dizer de dúvidas quanto a essa posse em favor da autora, por outro nenhuma dúvida haveria de que os réus de fato nunca tiveram posse ali, mas simplesmente se aboletaram no local, escudados no entendimento de que o terreno era “abandonado” e era usado “como meio de especulação imobiliária”, donde caberia abrigar os invasores, pessoas “sem teto” e em estado de necessidade.

[...]

No entanto, embora a pretensão de que o terreno seja utilizado para fins de moradia de pessoas que não possuem nenhuma alternativa habitacional na região, infelizmente não se pode convalidar atos de “justiça de mão própria” pena de completa afronta ao Estado de Direito.

[...]

¹⁵² BRASIL TJSP. Agravo de Instrumento nº2029629-92.2017.8.26.000, Comarca de Embu das Artes. Declaração de Voto Vencido.

Não colhe eventual invocação da chamada função social da propriedade, porque a verificação dessa “função social” obviamente está sujeita ao controle da legalidade e não ao talante daqueles que se julgam prejudicados.¹⁵³

Embora longas, as citações permitem observar dois entendimentos diferentes no mesmo julgamento sobre a relação de posse da proprietária jurídica. Este foi o único caso analisado em que houve divergência quanto ao entendimento sobre a relação de posse da reclamante – o que não foi suficiente para mudar o entendimento predominante do Judiciário sobre a reclamação do MTST pela aplicação do princípio da função social da propriedade. Isso porque o entendimento geral do Judiciário se deu no sentido de que a aplicação deste princípio, a partir da reclamação de um grupo específico que realiza ocupações urbanas, é contrário à função de ordem do Estado.

¹⁵³ BRASIL TJSP. Sentença, nº1030328-43.2014.8.26.0053. Ação Civil Pública.

CONCLUSÃO

Da análise do caso concreto sobre como se desenvolveu a judicialização em relação ao Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, pode-se retomar aqui alguns aspectos apresentados no trabalho que permitem concluir que este processo apresenta diferentes modalidades e particularidades.

Procurou-se demonstrar que a luta pela moradia passa, necessariamente, pelas disputas em torno do espaço urbano, envolvendo uma variedade de proprietários que têm no ambiente construído um espaço de efetivação de suas atividades, sejam elas para a realização de um valor de uso, caso da moradia, sejam para a realização de um valor de troca. Entretanto, a especificidade do espaço urbano não se deve ao fato de que o espaço seja disputado por uma diversidade de agentes para se tornarem *locus* de atividades econômicas ou outras atividades (moradia, locais de sociabilidade etc.), e sim ao fato de o espaço urbano se constituir como um objeto ou mercadoria (PINHEIRO, 2000, p.98) em disputa. Enquanto objeto/mercadoria em disputa é que o espaço urbano passa a integrar os recursos de uma diversidade de agentes, segundo sua localização nas relações sociais de produção, para se integrarem às relações políticas com vistas a buscar influenciar nas condições e possibilidades de uso do espaço.

No caso do MTST, as ocupações urbanas realizadas em terrenos ociosos constituem parte dos recursos que o movimento utiliza para se integrar às relações políticas, recurso que o permite explicitar as contradições da utilização do espaço como uma mercadoria/objeto. Contradições que podem ser observadas na medida em que esses terrenos são deixados ociosos por proprietários jurídicos, que exercem diferentes atividades, em propriedades com graus variados de extensão, que detêm capacidade diferenciada de poder econômico. Variedade de situações que gera um grau maior ou menor de subordinação dos proprietários jurídicos ao poder econômico dos proprietários que controlam os meios sociais de produção que, por meio de pressão política, principalmente em torno da definição da produção legislativa, procuram definir a configuração de determinados espaços da cidade. São, portanto, relações de classe que se desenvolvem na cidade e cujas contradições estão internalizadas na estrutura jurídico-política, o que, em maior ou menor grau – podem ser explicitadas pelas ocupações

realizadas pelo MTST, além de outros movimentos populares, na medida em que reclamam que os espaços da cidade cumpram uma finalidade social, e não mercantil.¹⁵⁴

Ao realizar as ocupações, o MTST coloca-se no campo político de uma disputa de classe com diferentes proprietários. Mas esse é um conflito que não é conflagrado abertamente porque, por um lado, o MTST interpela o Estado para o atendimento da demanda habitacional de sua base social e, por outro, os proprietários jurídicos, ao recorrerem às categorias jurídicas disponíveis, se amparam na ação do Estado para recuperar os terrenos ocupados.

Do ponto de vista de um movimento popular que se posiciona política e ideologicamente de maneira crítica ao caráter classista do Estado, esse é um processo em que ele se coloca no interior de uma contradição objetiva, ou seja, uma contradição que está colocada pela própria estrutura jurídico-política, na medida em que, por um lado, ele procura dar legitimidade social às suas ocupações, e, por outro, para negociar com o Estado a demanda habitacional, ele utiliza das categorias jurídicas disponíveis, em outras palavras, ao interpelar a estrutura jurídico-política, ele está diante da contradição de instrumentalizar o direito.

O argumento geral que procuramos desenvolver no trabalho é o de que a judicialização é um processo inerente ao funcionamento do Estado capitalista e das lutas políticas, mas que pode apresentar formas particulares. Essas particularidades referem-se a como esses conflitos são traduzidos pelo ramo judiciário em seus termos funcionais e tomadas decisões propriamente políticas, porque se aplicam a interesses de classe imediatos, embora sejam decisões tomadas em termos jurídicos, por vezes de difícil compreensão e, até mesmo, mais sofisticadas. É como se este campo de decisões estivesse acima do próprio campo da política, quando, na realidade, o que se tem é uma modalidade de internalização dos conflitos políticos pelo judiciário, que o devolve ao campo da política como decisões jurídicas.

Entre essas formas particulares de judicialização que identificamos estão: a tradução e consequente institucionalização, via ramo judiciário, de conflitos por meio de uma concepção “punitivista”, conflitos que são o efeito, por um lado, do desemprego desencadeado pelo processo de acumulação capitalista, e, por outro, da redução de políticas sociais. No mesmo sentido, a judicialização pode ser observada pela via dos efeitos políticos, quer dizer, decisões jurídicas tomadas a partir dos efeitos políticos que

¹⁵⁴ Conferir a respeito Pinheiro (s/d), “Da ideologia capitalista da cidade à perspectiva socialista”.

poderiam produzir, em termos de políticas públicas, conforme apontamos a partir da pesquisa de outros autores, nas quais a consideração política por parte dos magistrados e procuradores é apresentada a partir de uma visão peculiar de não gerar “efeitos multiplicadores”.

No caso particular da luta por moradia desenvolvida pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto, este processo desenvolveu-se, predominantemente, sob o discurso da função política de ordem, quando os conflitos foram deslocados para o judiciário. Ainda assim, no caso particular desse movimento, houve variações na judicialização quando se dá a intervenção do Ministério Público, por exemplo, por meio da utilização de instrumentos jurídicos em acordos políticos que adquiriram o sentido de limitar o atendimento a demandas por um tipo de ação política. A particularidade está relacionada ao entendimento de que atender demandas pela via das pressões diretas poderia conferir uma margem de autonomia incompatível com as relações que o Estado organiza, uma vez que relacionados aos interesses de um grupo específico por ações de pressão direta seria, nesse entendimento do Ministério Público, ferir o princípio da impessoalidade.

Importante observar que estas foram as formas particulares que identificamos em nossa pesquisa, e que outras modalidades podem se apresentar, portanto. Fica evidente que a particularidade da judicialização em relação a este movimento esteve relacionada à preocupação de manter sua subordinação política, visto que houve entendimento geral de que o reconhecimento de suas reclamações a partir de suas ações de pressão direta poderiam obstaculizar o próprio sentido de ordem organizado pelo Estado.

Note-se que, neste caso, a particularidade não se deve, necessariamente, aos interesses imediatos que podem ser atendidos nos limites estruturais do capitalismo, porque a demanda do movimento não ameaça a ordem, necessariamente, mas ao atendimento desses interesses a partir de um tipo de ação política realizada pelo movimento, que é a de procurar esse atendimento por pressões diretas via ocupações e manifestações.

Assim, a judicialização se desenvolveu no sentido de apontar que ao movimento só caberia reclamar atendimento de sua demanda inscrevendo-se em programas habitacionais, submetendo-se às decisões tomadas e formuladas no âmbito do executivo, mas não no âmbito judiciário. Ao mesmo tempo em que o Judiciário decide, em diferentes situações, ele afirma não poder intervir no âmbito desses problemas, afirmando não poder aplicar o princípio da função social, pois esta aplicação caberia somente ao Executivo,

tomando a decisão política de que não cabe a cobrança pela efetivação deste princípio ao Movimento de Trabalhadores Sem-Teto.

É interessante que este aspecto também se apresenta em relação a outros conflitos nos quais o Judiciário intervém. Thiago Barison (2014), ao desenvolver pesquisa sobre o controle judiciário em relação à estrutura sindical, observa que: “(...) o Judiciário diz constantemente que não está a intervir.” (BARISON, 2014, p. 188). Em relação ao direito de greve, o autor afirma que o modo como esse controle foi exercido sobre a liberdade sindical dos trabalhadores significou a “(...) frustração de uma possibilidade criada pela Constituição de 1988 em termos de liberdade sindical” (BARISON, 2014, p. 225).

Isso indica que, embora o caso do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto apresente particularidades em relação à judicialização, existem traços em comum quando se pensa no modo como o ramo judiciário vem judicializando os conflitos políticos que envolvem as organizações e movimentos das classes trabalhadoras, mantendo-os em uma relação de subordinação política que dificulta o avanço de conquistas reconhecidas na Constituição de 1988.

É o que se pode observar também a partir dos posicionamentos da burocracia ligada ao ramo judiciário frente às pressões populares e ao desenvolvimento dos conflitos de classe que lançaram à cena política outros movimentos sociais representativos de interesses de frações das classes dominantes e classes médias, como apontam os analistas desses conflitos apresentados no terceiro capítulo. Posicionamentos que se apresentaram em duas direções. Por um lado, os movimentos relacionados à insatisfação dos setores dominantes e médios encontraram, na burocracia ligada ao ramo judiciário, um espaço para vocalizar suas insatisfações, por outro lado, do ponto de vista das demandas populares por moradia, a criação de um grupo para acompanhar os processos de reintegração. Tais posicionamentos permitem observar como os interesses das classes populares vão sendo organizados/desorganizados a partir de uma cadeia de subordinação aos interesses das classes dominantes (proprietárias) e da fração superior da classe média.

Assim, na esfera judicial, os conflitos em torno das ocupações e reclamação do princípio da função social da propriedade, o Judiciário manteve uniformidade quanto ao entendimento, praticamente pacífico, sobre as decisões, sem desvincular a relação entre posse e propriedade frente à reclamação do MTST pela aplicação do princípio da função social – e ainda apresenta, na avaliação desses conflitos, as próprias características da ação do MTST (as pressões diretas), a partir do entendimento de que o reconhecimento da reclamação deste movimento seria contrária à função de ordem do Estado.

Assim, nesse âmbito, os conflitos foram judicializados sem muitas alterações, limitou-se a absorver e apontar aspectos cuja modificação havia sido realizada pelo Executivo, como programas habitacionais, e em demonstrar os efeitos políticos que poderiam ser gerados pela limitação das faculdades do proprietário de usar, gozar, dispor e de reaver, caso aplicados a partir da reclamação de um grupo determinado para atender à função social da propriedade. O que significa que o processo de judicialização da luta por moradia não se desenvolveu no sentido de ampliar direitos sociais, mas por uma acomodação aos programas habitacionais existentes.

No âmbito do Ministério Público, a judicialização ocorreu acompanhando o próprio deslocamento desses conflitos no interior das instituições – a partir da responsabilização de outros setores do ramo burocrático – uma vez que as ações do MTST foram entendidas como contrárias à função de ordem política do Estado. Isso se aproxima bastante da pesquisa desenvolvida por Arantes (2002) quando o autor identifica um ativismo judicial nas ações dos membros da instituição.

Entretanto, diferentemente de uma perspectiva endógena adotada por este autor, o que se observa é a imposição de limites, dentro da própria função de ordem que estes ramos desempenham, ao avanço da representação de interesses das camadas populares segundo uma autonomia própria de organização política. Isso porque o entendimento sobre as demandas do MTST desenvolveu-se no sentido de que poderiam ser atendidas, desde que de maneira subordinada, segundo critérios de uma fila de atendimento, justamente por isso, em diferentes momentos, as ações desse movimento foram entendidas como contrárias à ordem pública.

Pode-se concluir, portanto, que a modalidade particular da judicialização produzida em relação a este movimento esteve relacionada ao enfoque predominante que o ramo judiciário deu às ações políticas deste movimento, de modo a apresentar o discurso da função de ordem do Estado sob esse ângulo. Isso porque o discurso da função de ordem também poderia ter sido utilizado no sentido de realizar o mecanismo da ponderação, conforme apontamos no terceiro capítulo, mecanismo que consiste em sopesar princípios e normas para os casos fáticos de conflitos entre direitos. Neste caso, também uma decisão política no sentido de limitar o poder econômico dos proprietários jurídicos, ou seja, a principal reivindicação do MTST.

As razões de essas decisões serem em si políticas não estão relacionadas a aspectos endógenos de seus membros, tampouco, por estarem mais ou menos pautadas em aspectos estritamente jurídicos, mas se devem a própria natureza do conflito de classe

que se configura nas disputas pela produção do urbano e, ao serem subsumidos à categorias jurídicas, deslocam-se para o ramo judiciário onde qualquer decisão a respeito daqueles conflitos será, necessariamente, uma decisão política, sejam elas favoráveis ou não à reclamação do MTST.

A judicialização, portanto, é um processo ao mesmo tempo em que funcional do ponto de vista da reprodução das relações sociais capitalistas, necessariamente contraditório do ponto de vista dos movimentos populares. Tendo em vista que, mesmo quando os movimentos se posicionam com uma perspectiva claramente crítica às relações sociais capitalistas, sua pauta reivindicativa os coloca em relação com o Estado, e o próprio processo de negociação com o Estado passa, necessariamente, por um processo de subsunção daquilo que é reivindicado (no caso, a moradia) às categorias jurídicas. Essa é uma contradição objetiva, porque inerente ao Estado, estrutura jurídico-política, e não uma contradição do MTST ou demais movimentos populares simplesmente porque não há *reconhecimento* de demandas *no e pelo* Estado sem uma tradução às categorias jurídicas.

A modalidade particular da judicialização que se desenvolveu em relação a esse movimento popular confirma uma tese mais geral de Saes (2003), de que as classes trabalhadoras apresentam uma postura que tende a ser mais progressista em relação ao avanço de direitos relacionados às condições materiais de existência (os direitos sociais), ao buscarem constantemente redefinir as necessidades materiais de reprodução de sua força de trabalho. Ao contrário dessa postura, o que se vê, nesse caso particular, é que os setores ligados ao ramo judiciário apresentam uma postura conservadora, quando não, contrária à reclamação desses direitos no campo judicial quando estes são apropriados em um sentido que, aparentemente, ameace questionar a ideologia da propriedade privada. Esse aspecto vai na contramão daquilo que Garth e Capelletti (ver capítulo 2) procuram defender quando definem o campo judicial como espaço que poderia ser reservado à reclamação de direitos e princípios juridicamente reconhecidos.

Por outro lado, o próprio modo de apropriação que esse movimento realiza dos instrumentos jurídicos para dar legitimidade às suas ações e negociar com o Estado também coloca como desafio o desenvolvimento de pesquisas futuras sobre a relação dos movimentos populares com o campo jurídico. Se, por um lado, o limite ao avanço desses direitos tem sido realizado a partir de um tipo de decisão política tomada no âmbito do setor burocrático – que tem por função precípua o processo de aplicação da lei, por outro, parece plausível afirmar que o campo das lutas populares não descarta os instrumentos

jurídicos enquanto linguagem de adequação entre os meios encontrados para dar consecução aos seus interesses. Isso porque, mesmo diante da heterogeneidade quanto às diferentes concepções político-ideológicas, do processo de fragmentação política entre os movimentos populares, de suas relações diferenciadas quanto ao processo de institucionalização e recurso às ações de pressões diretas etc., a linguagem “dos direitos”, enquanto meio para atender aos seus interesses, parece ser uma constante, embora receba conotações diversas segundo a própria orientação político-ideológica.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ALMEIDA, Lúcio Flávio. Fortes Instabilidades, crises à vista. In.: PINHEIRO, Jair (org.) Marx: crise e transição, contribuições para o debate hoje. Marília: Oficina Universitária, São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

ALTHUSSER, Louis. Sobre a reprodução. Petropolis, RJ: Vozes, 2008.

_____. Por Marx. Tradução de Maria Leonor F. R. Loureiro. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2015.

ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e política no Brasil. São Paulo: Educ: Editora Sumaré: Fapesp, 2002.

BARISON, Thiago. A estrutura sindical de Estado no Brasil e o controle judiciário após a Constituição de 1988. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014 [Tese de doutorado].

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Emendas Populares. Volume 258. Janeiro de 1988. Disponível: <
<https://www.camara.leg.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-258.pdf>> Acesso em: 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. 24 Vara Cível Federal de São Paulo. Interdito Proibitório nº 5005616-83.2017.4.03.6100. Propositor: União Federal; Réu: pessoas incertas e não conhecidas. São Paulo SP, 27 de abril de 2017. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Civil Pública nº 1028149-532017.8.26.0564. São Bernardo do Campo, SP, 30 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018. (Decisão 2017).

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão. Agravo de Instrumento nº 0300073.16.2011. São Paulo, SP, 19 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/>. 2018. (Agravo 2012).

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Sentença. Reintegração/manutenção de Posse nº 1004643-94.2018.8.26.0020. São Paulo, SP, 02 de maio de 2018. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Sentença. Ação Civil Pública nº 1030328-43.2014.8.26.0053. São Paulo, SP, 31 de julho de 2015. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão. Apelação nº 0002565-71.2014.8.26.0704. São Paulo, SP, 21 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018. (apelação 2017)

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Sentença. Reintegração/manutenção de Posse/ Esbulho/ Turbação/ Ameaça nº 0002565-71.2014.8.26.0704. São Paulo, SP, 08 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Sentença. Reintegração/manutenção de Posse - Esbulho/turbação/ameaça nº 1006050-26.2016.8.26.0176. Embu das Artes, SP, 05 de outubro de 2018. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Sentença Reintegração/manutenção de Posse - Posse nº 0000518-04.2009.8.26.0348. Mauá, SP, 07 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão. Interdito nº 92.2007.8.26.0609; São Paulo, SP, 03 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão. Agravo nº 0292699.80.2010. São Paulo, SP, 03 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração/manutenção de Posse nº 1035086-65.2014.8.26.0053. São Paulo, SP, 25 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão; Agravo de Instrumento nº 0266786-62.2011.8.26.0000. São Paulo, SP, 24 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Acórdão. Agravo de Instrumento nº 0455669-27.2010.8.26.0000. São Paulo, SP, 02 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Sentença. Interdito Proibitório - Esbulho/turbação/ameaça nº 0012537-40.2011.8.26.0229. Sumaré, SP, 25 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão. Apelação nº 1.264.066-7. São Paulo, SP, 14 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão. Apelação nº 0004.435-92-2007.8.26.0609. São Paulo, SP, 3 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão. Apelação nº 0012592-58.2008.8.26.0176. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão. Agravo de Instrumento nº 7.244.180-2. Embu, SP, 02 de julho de 2008. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão. Apelação nº 0008069-71.2006.8.26.0176. São Paulo, SP, 27 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Despacho. Interdito Proibitório - Esbulho/Turbação/Ameaça nº 420-32.2014.8.26.0002. São Paulo, SP, 16 de janeiro de 2014. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão. Agravo de Instrumento - Ação Possessória (Manutenção/Reintegração de Posse) nº 2014926-30.2015.8.26.0000. São Paulo, SP, 23 de fevereiro de 2015. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Sentença. Reintegração de Posse/ Manutenção de Posse-esbulho/Turbação/Ameaça nº 1044530-78.2014.8.26.0100. São Paulo, SP, 22 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Sentença nº 1065818-82.2014.8.26.0100, Reintegração/ Manutenção de Posse. São Paulo, SP, 11 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão. Agravo de Instrumento nº 2029629-92.2017.8.26.0000. São Paulo, SP, 10 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Sentença nº 0010747-21.2011.8.26.0229, Interdito Proibitório - Esbulho/turbação/ameaça. Hortolândia, SP, 05 de março de 2013. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Acórdão nº 2009087-87.2015.8.26.0000, Agravo de Instrumento - Reintegração de Posse. São Paulo, SP, 15 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Acórdão nº 994.04.057511-0, Apelação Cível. São Paulo, SP, 01 de março de 2010. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Acórdão nº 2006907-35.2015.8.26.0000, Adin - Ação Direta de Inconstitucionalidade. São Paulo, SP, 10 de junho de 2015. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Sentença nº 0011287-69.2011.8.26.0229, Reintegração/ Manutenção de Posse - Esbulho/turbação/ Ameaça. Sumaré, SP, 18 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Acórdão nº 0008069-71.2006.8.26.0176, Ação Popular. São Paulo, SP, 27 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Acórdão nº 1.2018.307-4, Agravo de Instrumento. São Paulo, SP, 06 de abril de 2004. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Acórdão nº 0055191-72.2008.8.26.0024, Apelação. São Paulo, SP, 20 de junho de 2013. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Sentença nº 1005348.2014.8.26.0565, Reintegração/manutenção de Posse - Posse. São Caetano do Sul, SP, 30 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Inquérito Civil nº 1.34.001.006225/2013-59, Recomendação Mpf/sp 54/2016. São Paulo, SP, 19 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-54-16>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Acórdão nº 994.04.057511-0/5, Embargos de Declaração. São Paulo, SP, 10 de maio de 2010. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Processo nº 1.492/09, Vistos. Sumaré, SP, 15 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Portaria nº 35, de 21 de outubro de 2015. Diário do Ministério Público Federal eletrônico, 26 de outubro de 2015. No. 201/2015. Disponível em: <<http://www.transparencia.mpf.mp.br/diario-e-boletim/diario-eletronico-dmpf-e>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Ministério Público do Estado de São Paulo. Conclusão nº 14.0695.0001260/2010-6, Improbidade Administrativa - Enriquecimento Ilícito Art 9 da Lei 8429/1992 e Improbidade Administrativa - Prejuízo Ao Erário - Art 10 da LIA. São Paulo, SP, 14 de março de 2017. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/>>. Acesso em: 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal de São Paulo. Recomendação MPF/SP nº 54/2016. PR-SP. 00065412/2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-54-16>>. Acesso em: 2018.

BOITO JUNIOR, Armando. Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos. São Paulo: Unesp, 2007.

_____. Reforma e crise política no Brasil. Os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas, SP: Ed. da Unicamp, 2018.

BONELLI, Glória. A magistratura paulista e a resistência à reforma do judiciário. 32º Encontro Anual da Anpocs, 2010.

_____. As interações dos profissionais do direito em uma Comarca do Estado de São Paulo. In.: SADEK, Maria Tereza. O sistema de justiça. Rio de Janeiro, 2010a. ISBN 978-85-7982-039-7. Disponível em: < <http://books.scielo.org/id/59fv5/pdf/sadek-9788579820397-02.pdf>> Acesso em: 2019.

BOULOS, Guilherme. Por que ocupamos? uma introdução à luta dos sem-teto. São Paulo: Scortecci, 2014.

BRUNHOFF, Suzanne de. Estado e Capital: Uma análise da política econômica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Brian Acesso à Justiça. Porto Alegre: Fabris Editor, 1988.

CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do Sistema de Justiça paulista com as disputas da política convencional. Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo. [tese], São Paulo, 2017.

CARTILHA DE PRINCÍPIOS, Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, MTST, São Paulo, 2013. Disponível em: <www.mtst.org> Acesso em 2013.

CNMP. Em defesa dos direitos humanos. Relatório do 3º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais. Brasília, 2016. Disponível em: < https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/completo_3_encontro_de_movimentos_sociais_CNMP_web_4.pdf> Acesso em: 2018.

DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico Universitário. São Paulo: Saraiva, 2010.

DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pos-70*. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1995.

EDELMAN, Bernard. O direito captado pela fotografia. Coimbra: Centelha, 1976.

_____. A legalização da Classe operária. Coordenação de tradução: Marcus Orione. São Paulo: Boitempo, 2016.

FALCÃO, Joaquim (2008), *Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife*. In.: Falcão, Joaquim (org.), Invasões urbanas: Conflito de Direito de propriedade. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FIX, Mariana. São Paulo cidade global: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Campinas, SP, 2011. Tese [doutorado]. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Orientador: Wilson Cano.

GALVÃO, Andreia, TATAGIBA, Luciana. Os protestos no Brasil em tempos de crise (2011-2016). Revista Cesop, Opinião Pública, Campinas, vol. 25, jan-abr., 2019. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/333147019_Os_protestos_no_Brasil_em_tempos_de_crise_2011-2016> Acesso em: 26/11/2019.

GARAPON, Antoine. O juiz e a democracia. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1999.

GOMES, Ilse; COUTINHO, Joana A. Estado, movimentos sociais e ONGS na era do neoliberalismo. Revista Espaço Acadêmico, nº 89, 2008, p. 1-6. Disponível em: <www.espacoacademico.com.br/89/89gomes_coutinho.pdf> Acesso em: Mai/2009.

GOULART, Débora Cristina. O anticapitalismo do Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto - MTST. Tese (doutorado) Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências. Marília, 2011.

HARVEY, David. Os limites do capital. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. O neoliberalismo: histórias e implicações. Tradução: Adail Sobral. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

JUIZES prendem por ‘covardia’, diz ex-magistrado. *Folha de São Paulo*. Por Frederico Vasconcelos. 18/01/2017. Disponível em: <<https://blogdofred.blogfolha.uol.com.br/2017/01/18/juizes-prendem-por-covardia-diz-ex-magistrado/>>

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. Revista Estudos Históricos, v. 9, nº18, 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewArticle/2025>> Acesso em: 2015.

KASHIURA Júnior, Celso Naoto. Crítica da Igualdade Jurídica – Contribuição ao Pensamento Jurídico Marxista. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

_____. Sujeito de direito e capitalismo. São Paulo, 2012. Tese [doutorado]. Faculdade de direito da Universidade de São Paulo. Orientador: Eduardo C. B. Bittar. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-04102012-154812/publico/Sujeito_de_direito_e_capitalismo_Celso_Naoto_Kashiura_Junior2012.pdf> Acesso em: 2019.

KERCHE, Fábio. Conselho Nacional do Ministério Público e *Accountability*. 42º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, MG, 2018.

KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. Escritos urbanos. São Paulo: Editora 34, 2000.

LEITÃO, Karina Oliveira. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. São Paulo, 2009. Tese [doutorado]. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Orientadora: Ermínia Terezinha Menon Maricato. Disponível: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-04032010-140034/publico/LEITAO_K_O.pdf> Acesso em: 2019.

LIMA, Sonia Lúcio Rodrigues de. Metamorfoses na luta pela moradia: o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Tese (doutorado) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

LIRIA, Carlos Fernández. Gramsci y Althusser: El marxismo hoy. La herencia de Gramsci y Althusser. Madrid: Editorial Bataisfo, 2015.

MACHADO, Eliel. Classes e movimentos sociais: notas teóricas sobre esta complexa relação. In.: AMORIN, Henrique; SOUZA, Davisson Cangussu (orgs). As classes sociais no início do século XXI. São Paulo: Annablume, 2017.

_____. Notas para uma tipologia classista dos “movimentos sociais.” In.: Revista Crítica Marxista, nº46, p.83-101, 2018. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo2018_11_04_15_33_51.pdf> Acesso em: 2020.

MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.

_____. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

_____. BrCidades visita Ocupação Povo Sem Medo. Disponível em: <<https://www.brcidades.org/videos>> Acesso em: 2019.

MARX, Karl. Para a crítica da Economia Política. Tradução José Carlos Bruni. São Paulo: Abril Cultural. 1974.

_____. O capital: crítica da economia política. O processo de produção do capital, livro I. Tradução: Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. O Capital: crítica da economia política, livro III. São Paulo: Boitempo, 2017.

_____. A Ideologia Alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feurbach, B. Bauer e Stiner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. Tradução: Rubens Enderle, Nélcio Schneider, Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MIALLE, Michel. Introdução crítica ao direito. Lisboa: Editorial Estampa, 2005.

MINISTÉRIO Público considera lei da Copa do Povo ilegal. Promotoria de Habitação e Urbanismo faz representação ao procurador-geral contra benefício da Prefeitura ao

MTST. O Estado de São Paulo, 13/08/2014. Disponível em: < <https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-publico-considera-lei-da-copa-do-povo-ilegal-imp-,1542879>> Acesso em: 2018.

MOTTA, Luiz Eduardo. “Poulantzas e suas três fontes filosóficas na construção de conceitos de direito, poder e Estado”, disponível em: < <http://www.anpocs.org/index.php/papers-34-encontro/st-8/st01-7/1312-poulantzas-e-suas-tres-fontes-filosoficas-na-construcao-dos-conceitos-de-direito-poder-e-estado/file>> Acesso em: 2019

MP-SP. Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo; Núcleo de Comunicação Social. MP acompanha tentativa da Secretaria de Habitação de cadastrar famílias da ocupação “Copa do Povo”. São Paulo, 26-06-2014. Disponível em : <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/noticias/noticia?id_noticia=12059292&id_grupo=118>. Acesso em: 2018.

MPF. Procuradoria da República. Minha Casa Minha Vida Entidades: MPF/SP pede anulação de critérios ilegais adotados por associações na seleção de beneficiários. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/minha-casa-minha-vida-entidades-mpf-sp-pede-anulacao-de-criterios-ilegais-adotados-por-associacoes-na-selecao-de-beneficiarios>> Acesso em: 2018

MPSP. Cartilha de atuação do Ministério Público em conflitos possessórios, 2017. Disponível em: <<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Cartilhas/atuacao-MP-conflitos-possessorios-coletivos.pdf>> Acesso em: 2018

MP abraçou punitivismo para ganhos de classe e entrou em túnel sem saída. Revista Conjur, entrevista de Roberto Tardelli, por Fernando Martines. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-fev-12/entrevista-roberto-tardelli-advogado-ex-procurador-justica>> Acesso em: 2018

NAVES, Márcio Bilharinho. Marxismo e direito: um estudo sobre Pachukanis. São Paulo: Boitempo, 2008.

OLIVEIRA, Nathalia Cristina. Os movimentos dos sem-teto da grande São Paulo (1995-2009). Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2010.

_____. Os movimentos dos sem-teto no Brasil e na França. 2016. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/305715>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

PACHUKANIS, Evgeni. A teoria geral e o marxismo e ensaios escolhidos. Tradução: Lucas Simone. São Paulo: Sundermann, 2017.

PÊCHEUX, Michel. Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2014.

PESSOA, Álvaro (2008), *O uso do solo em conflito: a visão institucional*. In.: Falcão, Joaquim (org.), *Invasões urbanas: Conflito de Direito de propriedade*, Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

PINHEIRO, Jair. Ação política, ideologias e interesses: o Município de São Paulo – 1989-1996. Tese [doutorado]. PUC/SP, 2000.

_____. As classes trabalhadoras em movimento: alguns aspectos teóricos. DOSSIÊ: Estado e trabalhadores (a)s em perspectiva histórica. In: *Lutas Sociais*, São Paulo, nº 17/18, p. 130-140, 2006.

_____. De frente para o Estado. In: *Lutas Sociais*, São Paulo, nº19/20, p. 39-52, 2008.

_____. Direito e Política: uma relação mal-resolvida. In: *Lutas Sociais*, São Paulo, nº21/22, 2009.

_____. Uma análise estrutural dos movimentos populares urbanos. In: *Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina*, Grupo de Estudos de Política da América Latina, Londrina, 2010.

_____. Estado e classes no capitalismo contemporâneo: uma leitura poulantziana. In: PINHEIRO, Milton (Org.). *A reflexão marxista sobre os impasses do mundo atual*. São Paulo: Outras Expressões, 2012, p.265-301.

_____. Manifestações de junho fechando o outono. São Paulo: *Revista Lutas Sociais*, vol. 17, nº 31, jul./dez. 2013 Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/ls/article/view/25732/18366>> Acesso em: 2018

_____. Da ideologia capitalista à perspectiva socialista. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/segundosimposio/jairpinheiro.pdf>> Acesso em: 2017.

_____. Liberdade e igualdade: da abstração à concreção. *Revista Novos Rumos*, 2016.

_____. As classes sociais não flanam na cidade: elas lutam. In.: AMORIN, Henrique; SOUZA, Davisson Cangussu (orgs). *As classes sociais no início do século XXI*. São Paulo: Annablume, 2017.

_____. Política e Cultura: uma interpretação da experiência do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). In: JOHNSON, Guilherme Alfredo, SILVA, Ilse Gomes, SILVA, Berenice Gomes da (organizadores). *Democracias, lutas e movimentos sociais Latino-América entre teorias e práticas*. São Luís: EDUFMA, 2019.

POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. Tradução de Francisco Silva; revisão de Carlos Roberto F. Nogueira. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. As classes sociais no capitalismo de hoje. Tradução de Antonio Roberto Neiva Blundi. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

PRESIDIÁRIOS dos EUA iniciam greve nesta terça-feira; entenda. *Folha de São Paulo*. Por Daniel avelar. 20/08/2018.

QUEM SOMOS. Disponível em: <www.mtst.org> Acesso em: 2010.

‘QUANDO os de cima não dão o exemplo, os de baixo se sentem liberados’, diz presidente do TJ-SP. *Jornal O Estadão*. Por Fausto Macedo. Disponível : <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/quando-os-de-cima-nao-dao-o-exemplo-os-de-baixo-se-sentem-liberados-diz-presidente-do-tj-sp/>

ROLNIK, Raquel; SOMEK, Nadia. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. In: *São Paulo em Perspectiva*, 14 (4), 2000.

_____. São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política. In: KOWARICK, Lúcio (coordenador). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado, presente e futuro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

_____. Guerra de lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. *Cad. Metropolis*. São Paulo, V. 17, nº33. 2015.

ROSSI, P., DEWECK, E., OLIVEIRA, A.L.M. (orgs.). *Economia para poucos: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil*. São Paulo: Autonomia literária, 2018.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos avançados*, vol. 18, nº51, São Paulo, maio/ago., 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200005> Acesso em: 2015.

_____. (org.) Uma introdução ao estudo da justiça Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas sociais, 2010. Disponível em: < <http://books.scielo.org/id/59fv5/pdf/sadek-9788579820397.pdf>> Acesso em 2016

_____. Judiciário: mudanças e reformas. 2004. *Estudos Avançados*, vol.18 n.51 São Paulo May/Aug. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200005> Acesso em: 2016

SAES, Décio. *A formação do Estado burguês no Brasil: 1888-1891*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. *Estado e democracia: ensaios teóricos*. 2.ed. Campinas: UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1998. (Coleção Trajetória, 1).

_____. República do Capital: capitalismo e processo político no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2001.

_____. Cidadania e capitalismo: uma crítica a concepção liberal de cidadania. Revista Crítica Marxista, nº16, 2003.

_____. Cidadania e classes sociais. Teoria e história. São Bernardo do Campo: Universidade Metodista de São Paulo, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Notas sobre a história jurídico-social de Passárgada. Disponível em <<http://www.geocities.ws/b3centaurus/livros/s/boavpassar.pdf>> Acesso em: 2018

SASSEN, Saskia. Expulsões: brutalidades e complexidade na economia global. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SILVA, Cátia Aida. Justiça em jogo: Novas faces da Atuação dos Promotores de Justiça. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros editores, 2010.

SILVA, Maria Amélia da. Reforma urbana e o direito à cidade. São Paulo, Pólis, 1991.

SILVA, Simone da C. A atualidade da criminalização produzida sobre o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto – MTST: o caso do acampamento Chico Mendes. Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2014. Dissertação [Mestrado].

SIMÕES, Guilherme *et al.* MTST 20 anos de história. Luta, organização e esperança nas periferias do Brasil. São Paulo: autonomia literária, 2017.

SOUZA, Davisson Charles Cangussu. Lutas de Classes e ciclo de lutas no Brasil de 2003-2013: os limites para a constituição de uma força social. In.: AMORIN, Henrique; SOUZA, Davisson Cangussu (orgs). As classes sociais no início do século XXI. São Paulo: Annablume, 2017.

TATAGINA, L...; BLIKSTAD, K. A participação do movimento de moradia na eleição de representantes das organizações populares para o Conselho Municipal de Habitação (CMH) da cidade de São Paulo. São Paulo, 2010 (Paper apresentado no 34º Encontro Anual da ANPOCS).

_____.; TEIXEIRA, A. C. Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. Revista de Sociologia e Política, v. 58, p.85-102, jun.2016.

TELLES, Vera. Ilegalismos populares e relações de poder nas tramas da cidade. In.: TELLES, V. *et al*, Saídas de emergência: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo. São Paulo: Boitempo, 2011.

TEORIA do domínio do fato não vale para corrupção, diz pesquisador. Folha de São Paulo, 26/01/2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/01/1953459-teoria-do-dominio-do-fato-nao-vale-para-corrupcao-diz-pesquisador.shtml>> Acesso em: 24/11/2019.

THERBORN, Göran. La ideología del poder y el poder de la ideología. España: Siglio Veintiuno, 1987.

USO de “domínio do fato” para prender líder do MTST deturpa teoria. Conjur, 19/01/2017, por Brenno Gillo. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-19/uso-dominio-fato-prender-lider-mtst-deturpa-teoria>> Acesso em: 22/11/2019.

WACQUANT, Loïc. As prisões da miséria. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2011.

WERNECK VIANNA *et al.* A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WRIGHT, Erik Olin. Classe, crise e o Estado. Tradução Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

CNMP. I Encontro Nacional: MP e movimentos sociais. Relatório das discussões dos grupos de trabalho. Brasília, 2013.

_____. Ministério Público: um retrato. Brasília, 2013.

_____. Contribuições para atuação do Ministério Público na Copa das Confederações e na Copa do Mundo. Brasília, 2013

_____. Em defesa dos direitos fundamentais. Relatório das discussões dos Gts do 2º Encontro Nacional do Ministério Público e Movimentos Sociais. Brasília, 2014.

_____. Programa segurança sem violência. Relatório do grupo de trabalho. Brasília, 2014.

_____. Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público. Brasília, 2015.

_____. REVISTA. 6º Congresso brasileiro de gestão do Ministério Público. Convergência institucional: foco no cidadão e transformação social. Brasília, 2016

ANEXO

Os artigos referidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade de 2015 são: Art. 13, da lei 16.056/2014: “Fica concedido incentivo urbanístico à implantação de Empreendimento Habitacional de Interesse Social - EHIS, permitidos os usos R1, R2h e R2v, além do coeficiente de aproveitamento básico 1,0 e máximo de 4,0, com gabarito de até 28m, com exclusividade ao terreno objeto das matrículas nº 205.943 e nº 205. 944 do 9º Oficial de Registro de Imóveis da Capital.

§ 1º Para fins de atendimento ao potencial adicional de construção acima do coeficiente de aproveitamento básico, até o coeficiente de aproveitamento máximo, não será deduzido do estoque do distrito para implantação de Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS.

§ 2º Os valores da renda familiar mensal da demanda atendida pelo EHIS mencionado no "caput" deste artigo não poderão ultrapassar 3 (três) salários mínimos.

§ 3º O incentivo de que trata o "caput" deste artigo terá validade para empreendimento cujas obras forem iniciadas em prazo não superior a 2 (dois) anos e concluídos em prazo não superior a 5 (cinco) anos.”

Art. 14, da lei 16.056/2014: Ficam revogados os melhoramentos viários e as definições de áreas verdes e institucionais que incidam sobre a área referida no art. 13 desta lei, devendo ser apresentado e aprovado novo Plano de Melhoramentos Públicos que se adeque ao projeto de habitação de interesse social.

Art. 15: O "caput" do art. 1º da Lei nº 15.842, de 1º de agosto de 2013, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 1º Fica concedido incentivo urbanístico à implantação de Empreendimento Habitacional de Interesse Social - EHIS, permitidos os usos R1, R2h e R2v, além do coeficiente de aproveitamento básico 1,0 e máximo de 4,0, com gabarito de até 28m, com exclusividade para o terreno objeto da matrícula nº 55.609 do 6º Oficial de Registro de Imóveis da Capital, com área de 420.103,00m², localizado na Avenida Almirante Delamare, Distrito do Sacomã, Subprefeitura de Ipiranga Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2014/1605/16056/lei-ordinaria-n-16056-2014-institui-as-diretrizes-basicas-para-a-readequacao-e-o-reaproveitamento-de-edificacoes-verticais-de-interesse-social-no-municipio-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias>>

Os artigos da Constituição Estadual, de 1989 são: Artigo 180. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;

VII- as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização de: a) loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social destinado à população de baixa renda, e cuja situação esteja consolidada ou seja de difícil reversão; b) equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação

do loteamento; c) imóveis ocupados por organizações religiosas para suas atividades finalísticas.

Artigo 181. Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretos normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

§1º - os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade do seu território municipal.

§2º Os Municípios observarão, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias.

§3º Os Municípios estabelecerão, observadas as diretrizes fixadas para as regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, critérios para regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.

§4º É vedado aos Municípios, nas suas legislações nas suas legislações edilícias, a exigência de apresentação de planta interna para edificações unifamiliares. No caso de reformas, é vedado a exigência de qualquer tipo de autorização e apresentação de planta interna para todas as edificações residenciais, desde que assistidas por profissionais habilitados.

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.