

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

JÚLIA PUPIN DE CASTRO

**PARA UMA PROSPECÇÃO ACERCA DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS:
o Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP e a experiência no
poder judiciário paulista**

FRANCA

2021

JÚLIA PUPIN DE CASTRO

PARA UMA PROSPECÇÃO ACERCA DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS:

o Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP e a experiência no poder
judiciário paulista

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita”, como pré-requisito para obtenção de título de Mestre em Direito. Área de concentração: Dogmática Jurídica, Direitos Sociais e Efetivação Políticas Públicas. Linha de pesquisa: Tutela e Efetividade dos Direitos da Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Soraya Regina Gasparetto Lunardi.

FRANCA

2021

C355u

Castro, Júlia Pupin de

Para uma prospecção acerca dos conflitos fundiários urbanos : o Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP e a experiência no poder judiciário paulista / Júlia Pupin de Castro. - Franca, 2021

148 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca

Orientadora: Soraya Regina Gasparetto Lunardi

1. Direito à moradia. 2. Remoção forçada. 3. Litígio estrutural. 4. Mediação. 5. GAORP. I. Título.

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

Essa ficha não pode ser modificada.

Registro de Impacto Esperado

Refletindo acerca do direito à moradia digna e adequada e das ferramentas para garanti-lo a todas as pessoas, especialmente àquelas hipossuficientes, o presente trabalho contempla o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11, relacionado ao tema “Cidades e comunidades sustentáveis”, cujo objetivo geral é transformar as cidades em locais inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis.

Reflecting on the right to decent and adequate housing and the tools to guarantee it to all people, especially to those in need, the present work contemplates Sustainable Development Goal 11, related to the theme "Sustainable cities and communities", whose general objective is to transform cities into inclusive, safe, resilient, and sustainable places.

JÚLIA PUPIN DE CASTRO

PARA UMA PROSPECÇÃO ACERCA DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS: o
Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP e a experiência no poder
judiciário paulista

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais,
Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", como pré-requisito para obtenção do
Título de Mestra em Direito. Área de concentração: Dogmática Jurídica, Direitos Sociais e
Efetivação Políticas Públicas. Linha de pesquisa: Tutela e Efetividade dos Direitos da
Cidadania.

Aprovado em: 28/05/2021

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____
Prof.ª. Dra. Soraya Regina Gasparetto Lunardi

1ª Examinadora: _____
Prof.ª. Dra. Regina Claudia Laisner

2ª Examinador: _____
Prof. Dr. Dimitri Dimoulis

Franca, 28 de maio de 2021.

Dedicado à Rainha dos Céus, minha mãe.

AGRADECIMENTOS

De início, os agradecimentos vão para a Professora e Orientadora Dra. Soraya Regina Gasparetto Lunardi, por tornar possível um de meus maiores anseios, o ingresso na pós-graduação e o início de uma trajetória à docência, pelo conhecimento compartilhado e pela paciência.

Agradeço pelos ensinamentos que os anos no Programa de Pós-Graduação na Universidade Estadual “Júlio de Mesquita” – UNESP me proporcionaram, especialmente aos Professores e Professoras, aos servidores e profissionais da Unesp que auxiliam na manutenção do prédio e da própria instituição, ao Diretor Professor Doutor Murilo Gaspardo, ao Nailton e ao Tadeu, por sempre darem suporte nas questões burocráticas e aos colegas de turma pelas ricas discussões.

Dentre os colegas de turma, aqueles e aquelas que se tornaram próximos e enriqueceram não apenas as discussões trazidas no texto que aqui se produziu, mas a alma, trazendo alento e escuta, obrigada ao colega de orientação Tiago Fernando Guedes de Carvalho, por dividir as angústias de se escrever sobre direito à moradia num contexto pandêmico de incertezas, às mulheres da turma pela troca de experiência, atenção e carinho, e, ao Victor Veneziano e ao Frederico Assad, pelos bons diálogos compartilhados nas rotas Ribeirão Preto-Franca.

Aos meus pais agradeço pelos meios (i)materiais fornecidos a mim e aos meus irmãos para que pudéssemos ter acesso à educação formal e tivéssemos a oportunidade de perseguir aquilo que nos pulsa. Às amigas todas, em especial a Adriane Porto, Francielle Balmant, Patricia Bonato, Ana Carla Vannucchi e a Juliana Susan, obrigada por sempre estarem próximas.

Agradeço aos colegas de trabalho no Ministério Público do Estado de Mato Grosso pela troca e convivência diária.

(...)

Bebida é água

Comida é pasto

Você tem sede de quê?

Você tem fome de quê?

A gente não quer só comida

A gente quer comida

Diversão e arte

A gente não quer só comida

A quer saída para qualquer parte

A gente não quer só comida

A gente quer bebida, diversão, balé

A gente não quer só comida

A gente quer a vida como a vida quer

(...)

Como a vida quer

Necessidade, desejo, vontade

Necessidade, desejo, é

Necessidade, vontade, é

Necessidade.

Comida - Titãs

CASTRO, Júlia Pupin de. Para uma prospecção acerca dos conflitos fundiários urbanos: o Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP e a experiência no poder judiciário paulista. Dissertação de Mestrado (Mestre em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlia de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

RESUMO

O processo de urbanização brasileiro, aliado ao mau funcionamento das políticas públicas habitacionais em um contexto privatista de propriedade, conduz grupos vulneráveis e/ou hipossuficientes à segregação socioespacial, que é reforçada pela realização de obras, empreendimentos, ações administrativas ou judiciais que poderão resultar na remoção forçada da população da área objeto do conflito. O presente trabalho se insere em um campo de estudos que busca investigar os aspectos material e processual das garantias de direitos. O aspecto material se consubstancia na análise da concretização judicial de direitos, especialmente do direito à moradia, e o processual, nas estratégias processuais de garantias de direitos. O objetivo geral do trabalho é analisar as potencialidades e os limites do Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a fim de identificar os resultados da sua atuação, especialmente na minimização das violações de direitos. Como objetivo específico, tem-se a identificação dos processos em que o GAORP atuou e a análise qualitativa dessa atuação. Metodologicamente, propõe-se a realização de uma pesquisa sociojurídica empírica, de cunho quali-quantitativo, tendo como métodos a revisão bibliográfica e a análise documental, com a coleta de dados fornecidos por documentos oficiais, por meio da busca no sítio do Tribunal de Justiça de São Paulo, *e-saj*. Espera-se, assim, ampliar o diálogo de uma dogmática jurídica consciente de sua função político-social na violação e concretização de direitos. A análise dos casos em que houve a atuação do grupo revela que o tratamento jurisdicional *sui generis* explicitado na norma processual civil relativa aos litígios coletivos pela posse, com a realização de mediação e a participação de responsáveis pela política pública, incumbe sobremaneira ao juízo de primeira instância, que, devido à proximidade geográfica da área objeto do conflito, propicia a realização de diligências no local, é responsável pela sua identificação como coletivo. Como resultado, pode-se observar que o caráter privado atribuído aos litígios possessórios, sem o reconhecimento de que se trata de uma questão estrutural, também é refletido na forma de atuação do grupo, que realiza apenas uma ou duas sessões de mediação em cada caso, desconsiderando-se que se trata de uma política pública que demanda o acompanhamento e fiscalização por parte dos interessados e pelo próprio grupo. Por fim, foram feitas sugestões procedimentais aos litígios relativos a políticas públicas com vistas ao aprimoramento do grupo e, também, da autoridade judiciária atuante em um conflito coletivo pela posse.

Palavras-chave: Direito à moradia. Remoção forçada. Litígio estrutural. Mediação. GAORP.

CASTRO, Júlia Pupin de. **For a survey about urban land conflicts:** the Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP and the experience in the São Paulo judiciary. Dissertação de Mestrado (Mestre em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlia de Mesquita Filho”, Franca, 2021.

ABSTRACT

The Brazilian urbanization process, coupled with the malfunctioning of public housing policies in a privatized property context, leads vulnerable and/or underprivileged groups to socio-spatial segregation, which is reinforced by the realization of construction works, developments, administrative or judicial actions that may result in the forced removal of the population from the area object of the conflict. The present work is part of a field of studies that seeks to investigate the material and procedural aspects of the guarantees of rights. The material aspect is embodied in the analysis of the judicial realization of rights, especially the right to housing, and the procedural aspect, in the procedural strategies for the guarantee of rights. The general objective of this study is to analyze the potential and the limits of the Support Group for repossession orders (GAORP), in the São Paulo State Court of Justice, in order to identify the results of its work, especially in minimizing violations of rights. The specific objective is to identify the cases in which GAORP acted and the qualitative analysis of this performance. Methodologically, a qualitative-quantitative empirical socio-legal research is proposed, using as methods a bibliographic review and a documentary analysis, with the collection of data provided by official documents, through a search on the site of the Court of Justice of São Paulo, e-saj. It is hoped, therefore, to broaden the dialogue of a legal dogmatics that is aware of its political-social function in the violation and concretization of rights. The analysis of the cases in which the group has acted reveals that the *sui generis* jurisdictional treatment explained in the civil procedural norm relative to collective litigation over ownership, with the mediation and participation of those responsible for the public policy, is the responsibility of the first instance court, which, due to the geographical proximity of the area that is the object of the conflict, which allows for on-site inspections, is responsible for identifying it as collective. As a result, it can be observed that the private character attributed to the possessory litigation, without the recognition that it is a structural issue, is also reflected in the way the group acts, which performs only one or two mediation sessions in each case, disregarding that it is a public policy that demands monitoring and inspection by the interested parties and by the group itself. Finally, procedural suggestions were made for disputes related to public policies with a view to improving the group and also the judicial authority acting in a collective conflict over tenure.

Keywords: Right to housing. Forced eviction. Structural litigation. Mediation. GAORP.

LISTA DE TABELAS E FIGURAS

TABELA 1 – Conclusões das reuniões.....	96
FIGURA 1 – Fluxograma: ciclo de desenvolvimento das políticas públicas.....	37
FIGURA 2 – Notícia reintegração de posse.....	107

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1- quantidade de processos por comarca.....	93
GRÁFICO 2 – Ausências.....	94
GRÁFICO 3 – Participação nas reuniões.....	95
GRÁFICO 4 – Polo ativo.....	98
GRÁFICO 5 – Polo passivo.....	98
GRÁFICO 6 – Tipo de ação.....	99
GRÁFICO 7 - Anos em que foram realizadas as reuniões.....	99
GRÁFICO 8 – Conclusões.....	100
GRÁFICO 9 – Acordos.....	101
GRÁFICO 10 - Acordo Polo Ativo.....	102
GRÁFICO 11 - Acordo Polo Passivo.....	103

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E O DIREITO À MORADIA	17
2.1 Espaço e Direito	20
2.1.1 Segregação socioespacial, direito urbanístico e direito à cidade e moradia	23
2.2 Instrumentos de intervenção urbanística e políticas públicas habitacionais.....	31
2.2.1 Dos instrumentos de intervenção urbanística	32
2.2.2 Políticas públicas e políticas públicas habitacionais	36
2.3 Conflitos fundiários urbanos	40
2.3.1 Conceito de conflito fundiário urbano.....	42
2.3.2 Ações possessórias	44
2.3.3 Procedimentos na remoção forçada de pessoas.....	50
2.4 Violação ao direito à moradia: uma consequência histórico-social	55
3 MEDIAÇÃO E CONFLITOS SOCIAIS	58
3.1 Judicialização de políticas públicas e litígio estrutural	58
3.1.2 Conceito de litígio estrutural	62
3.2.2 Casos	75
3.3 Mediação e conflitos coletivos: diálogo institucional	78
3.3.1 Mediação e conflitos fundiários urbanos.....	83
4 O GRUPO DE APOIO ÀS ORDENS DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE E SUA ATUAÇÃO	86
4.1 Criação do GAORP	87
4.2 Composição e Jurisdição	90
4.3 Procedimentos	96
4.4 Atuação do GAORP	97
4.4.1 Ação Civil Pública	103
4.4.2 Alternativa habitacional com e sem perspectivas de utilização do Programa Minha Casa Minha Vida.....	110

4.4.3 Apresentação de plano habitacional e/ou regularização fundiária	115
5 CONCLUSÃO	122
6 REFERÊNCIAS	126

1 INTRODUÇÃO

A pergunta que essa pesquisa busca responder surge em 2016, quando, por meio da experiência pessoal junto à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) da 12ª subseção de São Paulo e das discussões afeitas à ação possessória que tinha como polo passivo a Comunidade João Pessoa, localizada em Ribeirão Preto/SP, representada pela Defensoria Pública e pelo Núcleo de Assessoria Jurídica Popular de Ribeirão Preto (NAJURP)¹², deu-se a aproximação com o tema de pesquisa: conflitos possessórios judicializados e a violação a direitos decorrentes do cumprimento das ordens de reintegração de posse.

Em Ribeirão Preto/SP, o cumprimento da ordem de reintegração de posse, àquele tempo, se dava mediante prévia reunião, organizada pela Polícia Militar, em que, a convite do Coronel encarregado pelo cumprimento da ordem de reintegrar, reuniam-se representantes dos autores da ação (que podiam ser pessoas físicas, jurídicas ou entes públicos), a Defensoria Pública, o Ministério Público e demais órgãos necessários para a remoção (centro de prevenção de zoonoses, concessionária de água, energia, pessoas responsáveis pelos equipamentos etc.), sendo que representantes de tais órgãos e entidades eram convidados a participarem dos atos de reintegração com vistas a garantir o cumprimento da decisão da ordem de reintegrar, que se dá com a retirada de pessoas de sua morada.

A disputa pela terra urbana é acentuada em locais de grande especulação imobiliária, que pode se dar, como no caso da Comunidade João Pessoa, pela valorização do espaço urbano onde está inserida a ocupação. Iniciada por volta de 1989, a Comunidade João Pessoa se situa nos arredores do Aeroporto Estadual Dr. Leite Lopes, ao lado das Comunidades Nazaré Paulista e Nelson Mandela, cada qual com características ímpares quanto ao tempo, consolidação etc., em local de forte especulação imobiliária devido ao movimento municipal, iniciado em 2010, para ampliação do aeroporto para recebimento de cargas internacionais.

Em 2014, foi ajuizada ação possessória em face dos moradores da Comunidade, composta, naquele momento, por cento e cinquenta famílias, e, em 2015, o juiz da causa, após pedidos da Defensoria Pública e do NAJURP, solicitou a atuação do Grupo de Apoio às Ordens

¹ O núcleo de assessoria jurídica popular visa promover a educação jurídica popular por meio da extensão universitária, como elo entre a universidade e a sociedade.

² Ações que envolvem esse conflito: ação de reintegração de posse nº 1005900-93.2014.826.0506; embargos de terceiro nº 1022029-42.201.826.0506 e ações civis públicas nº 0034502-48.2013.826.0506, 0034503-33.2013.826.0506, 0039316-06.2013.826.0506.

de Reintegração de Posse (GAORP), para o qual o NAJURP elaborou um Relatório de Direitos Humanos³, relatando as circunstâncias da ocupação e os conflitos que permeavam o processo⁴.

É na conexão entre conflitos fundiários, remoções forçadas e dignidade da pessoa humana, que se encontra o Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse - GAORP, órgão de mediação de conflitos fundiários urbanos vinculado ao Tribunal de Justiça de São Paulo, originado pela Portaria nº 9.102/2014, que justifica sua criação com base na quantidade de ações de reintegração de posse, na necessidade de se reduzir o impacto social do cumprimento das ordens de reintegração de posse e na importância da aplicação de procedimentos pautados na consensualidade entre os atores institucionais envolvidos.

Com vistas a impedir ou reduzir a violação a direitos fundamentais no cumprimento das decisões de reintegração de posse, por meio do GAORP, são realizados encontros para o diálogo institucional com a presença de representantes das esferas federal, estadual e municipal, assim como de órgãos responsáveis pela política pública urbana, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

Nesse contexto, a pesquisa buscou compreender os limites e as potencialidades da mediação protagonizada pelo GAORP, para responder a seguinte indagação: a mediação do conflito fundiário coletivo pelo grupo possibilita a promoção de direitos fundamentais ou pode ser considerada medida apta a minimizar violações a direitos?

A resposta que se pretende alcançar com a pergunta, que certamente não se dá apenas dicotomicamente em “sim” ou “não”, é buscada por meio do estudo empírico da atuação do GAORP, criado num contexto de incentivo ao uso de métodos alternativos de solução de conflitos e criação de instâncias extrajudiciais e judiciais de conciliação e mediação. A pesquisa, que se iniciou pela coleta de dados, constatou que os litígios apreciados em reunião coletiva foram judicializados por meio de, primordialmente, ações possessórias,

A partir dessas constatações, dividiu-se a pesquisa em duas grandes seções: apresentação de arcabouço teórico sobre a) direito à cidade, função social da propriedade, políticas públicas, instrumentos urbanísticos de garantia do direito à moradia; b) conflitos fundiários, tutela possessória e o contexto no estado de São Paulo e c) judicialização de direitos

³ SEVERI, Fabiana Cristina (Org.). Relatório de Direitos Humanos: Análise do Processo Judicial de Reintegração de Posse das comunidades João Pessoa e Nazaré Paulista em Ribeirão Preto - SP. Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP), Ribeirão Preto/SP, 2017.

⁴ Curiosamente, em resposta ao magistrado, o presidente do GAORP manifestou-se dizendo que não se tratava de área ocupada por número considerável de pessoas, mas questão relativa a lotes individuais, o que, portanto, não ensejaria a atuação do grupo.

sociais, litígio estrutural e mediação em conflitos coletivos. A segunda seção abriga a análise documental produzida a partir dos processos identificados com atuação do GAORP.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) determina que compõem a ideia de moradia adequada: a segurança jurídica da posse; a disponibilidade dos serviços, materiais, benefícios e infraestrutura; gastos suportáveis; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural. Partindo desse conceito, o primeiro capítulo, dividido em duas partes, trata sobre o aspecto material da garantia de direitos, especialmente a dimensão positiva e negativa do direito fundamental à moradia nos conflitos fundiários urbanos.

Intenta-se, assim, no primeiro capítulo, utilizando-se do conceito de conflito fundiário urbano, em sentido amplo e sentido estrito, e moradia adequada, correlacionar a estrutura da política habitacional excludente ao provimento jurisdicional em ações possessórias, em que são desconsiderados o interesse social da demanda, quem e quantos serão atingidos pela remoção e as dinâmicas socioespaciais de ocupação informal do solo.

Na primeira parte, discorre-se sobre o processo de urbanização brasileiro, pautado na ocupação do espaço de forma a-democrática, em um quadro de segregação espacial (conflito fundiário urbano em sentido amplo), e apontam-se os principais instrumentos de intervenção urbanística e políticas públicas referentes à promoção do direito à moradia (dimensão positiva do direito fundamental à moradia).

Já na segunda parte, é apresentado o conceito de conflitos fundiários urbanos em sentido estrito, como aqueles em que são identificados e individualizados os sujeitos em situações concretas de litígio por determinado espaço, e de segurança jurídica da posse, como dimensão negativa do direito à moradia nas ações possessórias, ensejando o dever de respeito à não violação e a não ser arbitrariamente privado da moradia sem o devido processo legal, com a garantia ao contraditório e à ampla defesa, com a realização de audiência de justificação prévia ou de conciliação, realizar inspeção judicial, entre outros.

O segundo capítulo, dividido em duas partes, trata sobre o aspecto processual de garantia de direitos, mediante prestação de tutela jurisdicional adequada a litígios estruturais e por meio da mediação de conflitos coletivos, comumente utilizada em processos estruturais.

As ações civis públicas, quando se trata da questão relativa à judicialização das políticas públicas, visam à proteção de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (dimensão positiva do direito à moradia), ocasionando, por vezes, a ingerência do Poder Judiciário em políticas públicas.

Apesar de não diferenciar as espécies de apossamento para fins procedimentais, o Código de Processo Civil de 2015 inseriu no rito das ações possessórias regras que preveem

um maior cuidado no tratamento processual de ações em que figure no polo passivo grande número de pessoas (litígio coletivo pela posse), como a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e citação por edital dos demais (artigo 554, parágrafo 1º, CPC); a ampla publicidade da ação na localidade, por meio de anúncios em jornal ou rádio locais, afixação de cartazes etc. (parágrafo 3º); intimação do Ministério Público e da Defensoria Pública, em casos de hipossuficiência econômica; intimação de órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana e o emprego de mediação (artigo 565 e parágrafos, CPC).

Todavia, permanece inalterada a possibilidade de deferimento da liminar de reintegração de posse sem a oitiva da coletividade passiva, tutela jurisdicional que opera nesses conflitos sociais afetando diretamente os ocupantes – violando a segurança da posse e a dignidade humana – e as dinâmicas de segregação urbana, por meio da desterritorialização.

A técnica processual que visa à remodelação de uma estrutura burocrática que ocasiona, estimula ou permite a violação de direitos pela forma que atua, é denominada processo estrutural e, para Fredie Didier (2020), possui como características: envolver um problema/litígio estrutural; visar à mudança de uma situação de desconformidade a uma de conformidade desejada; desenvolver-se em um procedimento de duas fases: reconhecimento e definição do problema e execução e acompanhamento; possuir procedimento flexível, com a possibilidade de formas atípicas de intervenção de terceiros.

Processualmente, no ordenamento jurídico brasileiro, a tutela jurisdicional aos direitos sociais pode ser acionada de forma individual e coletiva; nesta, com a utilização das normas do microsistema processual coletivo, que visam à proteção a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Tal classificação, a partir da natureza dos direitos, gera complicações na prática interpretativa, sendo sugeridas pelo processualista civil Edilson Vitorelli (2020) práticas processuais adequadas a cada litígio de acordo com sua complexidade e conflituosidade (litígios globais, locais e irradiados).

A tutela jurisdicional aos litígios de difusão irradiada – aqueles que atingem diferentes pessoas ou grupos de forma e dimensões diversas – pode se dar por meio de um processo estrutural. Nesses litígios, quando pessoas ou grupos diversos em intensidades diferentes forem atingidos pelo mau fornecimento de uma política pública ou de um estado de desconformidade, estar-se-á diante de um problema ou litígio estrutural, como, por exemplo, a remoção de uma coletividade de pessoas hipossuficientes e vulneráveis de um imóvel urbano/propriedade em situação de desconformidade urbanística – sem cumprir a função social da propriedade –, utilizado para fins de moradia, em razão da prestação deficitária da política pública habitacional, que não atinge a população mais vulnerável socioeconomicamente (conflito

fundiário urbano), podendo confluir outros elementos que demandam a especial proteção do Estado, como a presença de idosos, deficientes, crianças, imigrantes etc.

Ainda no capítulo segundo, buscou-se apontar casos presentes na literatura estrangeira, mormente aqueles relacionados ao direito à moradia, apontados pela doutrina como estruturais, que demandam um provimento jurisdicional de reforma numa política pública ou instituição ou em que essa reforma tenha se dado de forma consensual.

A consensualidade, um dos elementos de um processo estrutural, é tratada na segunda parte do segundo capítulo, na forma de mediação de conflitos coletivos, em que são apontados elementos norteadores dessa atuação mediadora.

Em suma, o segundo capítulo pretende apresentar os processos estruturais enquanto tutela jurisdicional adequada aos litígios estruturais, isto é, aos conflitos que demandam a (re)estruturação de uma política pública, e aproximá-los, assim como enfatizar a consensualidade.

O terceiro capítulo se destina, por fim, a dispor sobre a consensualidade inerente aos litígios possessórios coletivos, enquanto ações coletivas ativas ou passivas, trazendo-se a análise empírica das mediações coletivas realizadas no GAORP.

Primeiramente, explana-se sobre a criação, composição, jurisdição e procedimentos utilizados pelo GAORP. Em seguida, apresenta-se uma perspectiva geral acerca dos processos em que o grupo atuou (aspectos material e processual) e destacam-se e analisam-se as soluções encontradas com vistas ao fornecimento de alternativa habitacional (dimensão positiva do direito à moradia), relativas aos casos Vila Soma, Jardim Araponga, Vila Baiana, Jardim Lourdes, Moradores do Alto da Guadalupe, Carapicuíba, Jerusalém da Paz, Pequiá, MTST, Aparecida, Santa Leonor e Guerreiros da Vila da Paz.

Por fim, nas considerações finais, foram registradas as conclusões obtidas.

A relevância científica e social da pesquisa revela-se na contribuição de uma dogmática jurídica que reconheça sua função político-social na promoção de direitos por meio de demandas sociais.

2 CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS E O DIREITO À MORADIA

Quando estou na cidade tenho a impressão que estou na sala com seus lustres de cristais, seus tapetes de viludos, almofadas de sitim. E quando estou na favela tenho a impressão de que sou um objeto fora de uso, digno de estar num quarto de despejo.

Carolina Maria de Jesus, 1960, p. 38.

Partindo-se da correlação entre espaço e Direito, que, no campo da geografia jurídica crítica, busca, numa perspectiva multidisciplinar, a identificação dos “lugares” em que incidem as normas jurídicas, o modo como isso ocorre e como o direito constrói espaços de forma a excluir grupos sociais marginalizados, pretende-se, neste capítulo, tratar do aspecto material do direito à moradia em sua dimensão positiva (por meio de intervenções urbanísticas e políticas públicas, que ocorrem de forma prestacional, tais como a usucapião, a concessão real de uso, a desapropriação e o financiamento público de programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida e Minha Casa Minha Vida Entidades) e negativa (de forma defensiva, enquanto segurança jurídica da posse) e de como se apresentam no conflito fundiário urbano.

Segundo Andreas Philippopoulos-mihalopoulos (*apud* MILANO, 2016), a intersecção entre normas jurídicas e espaço pode ser compreendida de três formas: espaço jurisdicional, espaço regulação e espaço representação.

O espaço urbano, permeado por tensões e contradições, é palco de conflitos pelo seu uso social, que, quando relacionados ao uso da terra para fins de habitação, materializam-se na permanência de ordens urbanísticas excludentes, reprodutoras de desigualdades socioespaciais.

O modelo de desenvolvimento nacional adotado pelos gestores públicos, pautado na industrialização, aliado a uma política internacional liberal, produziu, no fim do século XX e início do século XXI, uma migração do campo para a cidade, especialmente nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, causando um *boom* demográfico nas cidades.

Essa expansão urbana produziu quinze metrópoles e setenta e quatro regiões metropolitanas. As metrópoles são cidades ou aglomerações urbanas que possuem um elevado grau de urbanização e que centralizam ao seu redor serviços, bens, trabalho e demais elementos, polarizando regiões próximas em redes de transportes e comunicações articuladas, com influência nacional ou regional. As regiões metropolitanas, por sua vez, são constituídas pelos Estados e se constituem pelo agrupamento de municípios limítrofes para organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

As metrópoles podem ser globais, como São Paulo, nacionais, como Campinas, ou regionais, sendo considerados para tal classificação a atratividade de pessoas de outras cidades

que buscam acesso a bens e serviços, assim como o número de órgãos públicos e empresas existentes.

A chegada dessa população a procura de emprego nas cidades, em especial nas grandes cidades, sem um aparato estatal, intensifica o quadro de segregação espacial, em que as pessoas de menor poder aquisitivo são expulsas para áreas mais distantes dos centros urbanos e dos serviços públicos, onde a terra não é valorizada pelo mercado formal, como áreas de proteção ambiental e áreas de risco, em moradias muitas vezes caracterizadas pela autoconstrução.

A ilegalidade urbana é, dessa forma, efeito da pobreza, ao expulsar pessoas de baixa renda a espaços menos urbanizados onde há baixo acesso a serviços públicos. É, também, causa da pobreza, ao capturar esses sujeitos em ciclos viciosos que reforçam sua condição, excluindo-os dos processos sociais de inserção em estruturas de oportunidades.

A ocupação ilegal do solo pelas camadas populares devido à falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais, é, assim, intrínseca ao processo de urbanização brasileiro, tolerada pelo Estado e obedece a uma estrutura informal de poder.

Nessa estrutura informal de poder, o cumprimento da lei se dá de forma arbitrária, sendo tolerada a ilegalidade enquanto escape a um mercado imobiliário especulativo, e aplicada quando a terra ocupada for valorizada pelo mercado imobiliário.

A cidade ilegal é tolerada, mas aos seus sujeitos é negado o direito à cidade. Primeiramente alcunhado por Henri Lefebvre em 1968, o direito à cidade é alvo de disputa semântica, sendo, para o autor, não apenas a possibilidade individual de acesso a recursos que a cidade incorpora, como também a transformação radical das formas de viver em conjunto, numa vida urbana renovada coletivamente.

No Brasil da década de 1980, o direito à cidade densifica a pauta por acesso à terra no país, já presente na luta dos movimentos da via campesina, da igreja católica e das periferias urbanas, constituindo-se, ainda, como elemento de união entre as pautas da reforma urbana pela democratização do espaço urbano, como a luta por moradia, os movimentos de resistência aos processos de despejo e gentrificação etc.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana, composto por associações de moradores, organizações não governamentais, movimentos sociais e associações profissionais foi protagonista na inserção do capítulo sobre a Política Urbana na Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). As pautas desses movimentos centraram-se em avanços legais e estruturas participativas institucionais, como os conselhos municipais e o plano diretor participativo.

A Constituição de 1988, promulgada num período em que se buscava a retomada democrática no país, é composta por um amplo rol de direitos e garantias fundamentais sociais e individuais, que são aplicados nas relações entre o sujeito e o Estado e, também, nas relações entre os particulares, numa superação da dicotomia entre direito público e direito privado que visa à consecução dos direitos constitucionalmente previstos.

Para o direito urbanístico, a CFRB/88 representa o marco de uma nova ordem jurídico-urbanística, pautada no desenvolvimento das funções sociais da cidade, a função social da propriedade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (artigo 182, da CRFB/88, e artigo 2º, do Estatuto da Cidade).

A expressão *função* se relaciona à utilidade, finalidade ou uso de algo ou alguma coisa. As funções sociais das cidades, concernentes ao direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, se traduzem em um espaço urbano destinado a atender as necessidades da sociedade por meio de ações que visam à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, o que deve ser realizado mediante o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado. Há, nesses casos, a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade.

A propriedade, direito fundamental garantido no artigo 5º, inciso XXII, da CFRB/88, atenderá a sua função social (inciso XXII), isso significa que a função social integra a estrutura jurídica do direito à propriedade.

A função social da propriedade se dará com a adequação da propriedade à ordem urbanística definida no plano diretor de cada município, elaborado mediante planejamento participativo com a presença de representantes de diversos segmentos da comunidade. O condicionamento do exercício do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social se destina, assim, a amparar interesses legítimos de toda a coletividade.

A propriedade e sua função social aparecem no texto constitucional, também, como princípio geral da ordem econômica (artigo 170, CRFB/88) e nos capítulos reservados à Política Urbana (artigos 182 e 183, CRFB/88) e Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (artigos 184 a 191, CRFB/88).

O texto constitucional, além de definir o plano diretor como fonte normativa para se verificar o cumprimento da função social, prevê instrumentos de indução ao cumprimento da função social ao prever a usucapião e a desapropriação, como se verá no item 1.1.2, *a*.

A função social da propriedade perpassa as demandas por direito à moradia adequada, de garantia da segurança na posse (com a não remoção) e do cumprimento da função social por imóveis ociosos e vazios. Isto porque o exercício do direito de propriedade desalinhado à sua

função social, por omissão ou com fim especulativo, gera consequências para a política urbana ao criar vazios urbanos dentro da malha composta por serviços e infraestrutura, que, além de afastar a população da baixa renda para áreas mais distantes, deveriam ser utilizados de forma a trazer benefícios sociais para a cidade. Esses vazios possuem valor de uso e valor de troca na lógica capitalista, o que é mediado pela sua localização no espaço, isto é, representam uma dupla mercadoria ao monopolizar a propriedade e possibilitar formas de acesso diferenciadas. A valorização desses locais pelo mercado imobiliário, que comumente são utilizados como ocupação por movimentos sociais para pressionar o poder público a promover políticas públicas habitacionais e/ou por uma coletividade de pessoas em situação de hipossuficiência e vulnerabilidade jurídica e econômica⁵, refletirá no cumprimento da lei, via, majoritariamente, ações possessórias que culminam com a remoção forçada das pessoas que ali moram. Frise-se que a remoção também se relaciona à ocupação de espaços ambientalmente protegidos.

Os conflitos fundiários, assim, são entendidos como uma situação concreta de disputa pela terra em que o proprietário do imóvel o reivindica em face de outro, que exerce a posse, representado por uma coletividade hipossuficiente e vulnerável.

2.1 Espaço e Direito

O campo da ciência da geografia, inicialmente limitado à descrição do espaço⁶, com o

⁵ No Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que integra o microssistema processual coletivo, a vulnerabilidade, que pode ser técnica, jurídica, real/fática ou informacional, é tida como um desequilíbrio na relação material pré processual que pressupõe a aplicação da norma consumerista de forma a tutelar a relação de consumo desigual (artigo 4º, I, CDC); já a hipossuficiência é a vulnerabilidade processual, refletida na capacidade probatória, como por exemplo no caso do consumidor que possui apenas o número de protocolo de uma demanda, não possuindo os registros de voz, armazenados na empresa prestadora dos serviços, o que, aferido caso a caso, pode conduzir à inversão do ônus da prova (artigo 6, VIII, CDC). O artigo 30, IV, CDC, ainda trata dos hipervulneráveis como aqueles que por sua condição, como doentes, idosos, crianças, pessoas com deficiência, estão mais vulneráveis. A tutela jurisdicional dos hipossuficientes é exercida no Brasil pela Defensoria Pública e sua atuação não se restringe a vulnerabilidade estritamente econômica, mas aqueles que são vulneráveis socialmente, como “os consumidores, os usuários de serviços públicos, os usuários de planos de saúde, os que queiram implementar ou contestar políticas públicas, como os atinentes à saúde, à moradia, ao saneamento básico, ao meio ambiente, etc.” (GRINOVER, 2011, p. 155), e em ações possessórias em que figure no polo passivo grande número de pessoas em situação de hipossuficiência econômica (artigo 554, parágrafo 1º, Código de Processo Civil).

⁶ Os principais paradigmas da geografia tradicional, que predominaram durante o final do século XIX até a década de 1950, são o determinismo ambiental, o possibilismo e o método regional (COSTA; ROCHA, 2010, p. 34). O paradigma do determinismo ambiental se apresenta no século XIX para justificar os movimentos imperialistas, sendo que para seu divulgador, Friederich Ratzel, apoiado no darwinismo social, na evolução entre as espécies venceriam aquelas mais capazes a se adaptarem, àqueles ditos superiores, em detrimento dos coloniais, selvagens (COSTA; ROCHA, 2010, p. 32/33). No fim do século XIX, surge na França, em reação ao determinismo ambiental, o possibilismo, que define como objeto da geografia a relação homem-natureza, sob o aspecto da paisagem e desconsiderando o comportamento humano (COSTA; ROCHA, 2010, p. 32/33). No terceiro

aprofundamento dos problemas sociais, dá uma guinada paradigmática e passa a reinterpretar as leituras descritivas no âmbito da ação social e trabalho humano (VILLAÇA, 2011, p. 37).

Os estudos passam, a partir daí, a considerar o espaço numa perspectiva relacional, inserido nas relações sociais, históricas, políticas, econômicas e, também, jurídicas, já que, mais do que ao espaço físico onde se desenrolam relações sociais, a espacialidade está atrelada a tais relações (MILANO, 2016, p. 30).

A fim de caracterizar a natureza do espaço, David Harvey (2013, p. 9) aponta três formas de existência do espaço: absoluto (que detém existência material), relativo (aquele que se constrói a partir da relação entre os objetos) e relacional (que está incutido em cada objeto que se relaciona à espacialidade).

Segundo o autor (2013, p. 10), o espaço absoluto, sob o prisma matemático, é aquele preexistente e imóvel, que permite mapeamento e práticas de engenharia, representando socialmente a propriedade privada e outras entidades, tais como estados, unidades administrativas, planos e grades urbanas.

O espaço relativo, por sua vez, é compreendido na relação espaço-tempo e em como essa formulação implica na conclusão de que esses elementos não se separam, sendo a dimensão entre eles relacional, isso implica na internalização de influências externas em processos, ou seja, para que um objeto ou um evento seja compreendido em sua integralidade é preciso que seja percebido o contexto daquilo que acontece ao redor dele, não apenas em relação ao que existe naquele ponto em que ele se situa materialmente (HARVEY, 2013, p. 12).

Assim, na perspectiva relacional, os processos de ordenação do espaço e as disputas de território se apresentam como “resultado de lutas políticas e de decisões políticas tomadas no contexto de condições tecnológicas e político-econômicas determinadas” (HARVEY, 2009, p. 108)

Nessa dimensão relacional, nos interessam as articulações entre o espaço e o direito, que podem ocorrer, segundo Andreas Philippopoulos-mihalopoulos, citado por Giovanna Milano (2016), sob, ao menos, três abordagens: i) espaço-jurisdicional; ii) espaço-regulação e iii) espaço-

paradigma, denominado método regional, a diferenciação de áreas se dá pela integração entre fenômenos heterogêneos como a sociologia, economia, demografia, botânica etc, de determinada região (COSTA; ROCHA, 2010, p. 32/33). Pós Segunda Guerra Mundial, assim como em outras ciências, foram lançadas novas formas que foram chamadas de Nova Geografia, na qual se buscava uma abordagem quantitativa e sistêmica (COSTA; ROCHA, 2010, p. 34). As críticas a tal fenômeno, consistentes na ausência de respostas atinentes às ciências sociais, deram surgimento à geografia crítica, que possui como tendências a geografia radical, humanística e idealista (COSTA; ROCHA, 2010, p. 35). A geografia radical, que nos interessa no texto, surge na década de 70, baseia-se no materialismo dialético e tem entre os percussores, David Harvey, Yves Lacoste, e no Brasil, Milton Santos (COSTA; ROCHA, 2010, p. 37).

representação.

Sob a perspectiva jurisdicional, o poder jurídico, emanado pelo Estado, manifesta-se em determinado território por meio da soberania estatal e, influenciado pelo direito europeu, o direito moderno tem como categorias a universalidade, a igualdade formal e a construção do sujeito de direito (MILANO, 2016), desconsiderando-se as desigualdades sociais e espaciais.

A delimitação espacial e a concepção de fronteiras estão interligadas à noção de jurisdição, visto que tais limitações são utilizadas para se formarem os espaços de jurisdição, caracterizados como meras “fronteiras político-administrativas”, técnica e linearmente divididas, sem elementos de vínculos de pertencimento, vivências e identidades (MILANO, 2016, p. 35/36).

As categorias universalizantes do direito moderno servirão de pano de fundo para a regulação do espaço em que se privilegia o *dever ser* e têm como fonte do a lei e sua normatividade, exemplificada na formalização de espaços ocupados por meio da titularização da propriedade, de forma individual (propriedade privada) e condicionada ao registro público (artigo 1.245, do Código Civil), negligenciando-se a existência de normatividades outras (MILANO, 2016).

Por fim, o espaço, enquanto representação, tem como palco a localização espacial do direito e tende a tensionar as suas fundações (MILANO, 2016).

Nessas abordagens, deve-se, também, considerar a desigualdade inerente às sociedades capitalistas, estruturadas em classes, sobre as quais o Estado de Direito, sob o manto da abstratidade e homogeneização, atua seletivamente, na divisão entre aqueles a quem são conferidos direitos e liberdades inscritos nas constituições e o(s) outro(s), a quem se nega a proteção estabelecida na legalidade (MILANO, 2016).

Apontadas tais premissas, neste capítulo, os conflitos fundiários urbanos serão correlacionados aos direitos e liberdades legais atinentes ao direito à moradia e sua implementação, por meio de instrumentos jurídicos e políticas públicas, e a dimensão negativa do direito à moradia, com imposição do direito de não ser privado arbitrariamente de sua moradia. Da mesma forma, serão apontadas as características dos provimentos jurisdicionais quando, nas disputas sociais pelo espaço, atuam de forma a manter uma visão privada sobre a posse e a propriedade, desconsiderando-se a função social, o direito à moradia e à dignidade, reforçando a produção da segregação espacial.

2.1.1 Segregação socioespacial, direito urbanístico e direito à cidade e moradia

Atualmente, 84% da população vive na área urbana (RIBEIRO, 2016). Esse dado se torna real apenas a partir da década de 1970, com a intensificação da política desenvolvimentista do governo Juscelino Kubitschek, quando a população urbana se sobrepõe à rural, com 56% dos(as) brasileiros(as) vivendo nas cidades (ANDRADE, 2017, p. 27).

A urbanização está relacionada à política de ocupação e povoamento da Colônia e evolui com os ciclos econômicos (SILVA, p. 21). A partir da mudança na relação do fazendeiro ou senhor de engenho com a propriedade rural, no século XVIII, quando ele passa a ir até ela apenas em momentos determinantes do corte da cana, é que a urbanização se desenvolve (SANTOS, 2008, p. 21).

Apenas após dois séculos, a cidade desenvolverá as características pelas quais a conhecemos hoje. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o crescimento populacional nas capitais brasileiras se dá de forma sustentada (SANTOS; 2008, p. 27).

Na década de 1960, devido à atratividade de mão de obra barata, há nos países de industrialização tardia a explosão de polos urbanos, despreparados urbanisticamente para garantir a qualidade de vida da população com habitações, infraestrutura e equipamentos urbanos (FERREIRA, 2000, p. 12/13).

Segundo Milton Santos (2008, p. 11), a cidade, mormente a grande cidade, passa a ser o local onde se desenvolve o processo de urbanização brasileiro, associado à pobreza. Ligada aos processos sociais de inserção de indivíduos em estruturas de oportunidades, a pobreza é mediada pela localização dos sujeitos no espaço (SILVA *et al.*, 2011, p. 63).

A informalidade/ilegalidade urbana, enquanto fenômeno social produzido pela própria ordem jurídica, é, portanto, não só é efeito da pobreza, mas também a sua causa, na medida em que captura a população que vive em áreas informais, em círculos viciosos que reforçam a sua condição (CAFRUNE, 2010, p. 201).

A relação entre espaço e a pobreza e, conseqüentemente, o acesso a direitos, pode ser vislumbrada na maior suscetibilidade das pessoas que residem em moradias subnormais⁷ a se infectarem com o coronavírus (COVID-19), já que sob tais condições as medidas sanitárias

⁷ Os assentamentos informais, formas de ocupação irregular de terrenos públicos ou privado, tem como características padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais, a superlotação de casas, banheiros compartilhados, fontes inseguras de água potável, o que dificulta o distanciamento físico e a higienização das mãos (com água e sabão ou álcool em gel) (ONU, 2020).

básicas preventivas à doença, que incluem o distanciamento físico, a lavagem das mãos e o auto isolamento se tornam de difícil aplicação (ONU, 2020).

Consoante Harvey (2014, p. 30), a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, na medida em que apenas poucas pessoas têm controle sobre o uso desses lucros, numa íntima relação entre desenvolvimento do capitalismo e a urbanização.

O aumento do espaço urbano produz a elevação do preço da terra urbanizada, causando a expulsão dos trabalhadores para áreas menos urbanizadas, em habitações autoconstruídas e, em geral, localizadas em periferias longínquas, onde há uma baixa disponibilidade de infraestruturas, e em centros urbanos “degradados” (RODRIGUES, 2007, p. 76), em que são desrespeitadas normas urbanísticas de parcelamento do solo, cingindo-se a cidade entre a legalidade e a ilegalidade em um quadro de segregação socioespacial (FERREIRA, 2017).

Os vazios urbanos são aqueles constituídos com fins de retenção especulativa, blindando imóveis localizados em áreas urbanizadas e com crescente valor de troca, o que reflete diretamente nas possibilidades de instalação da população de baixa renda, acentuando, consequentemente, a segregação socioespacial (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016, p. 100).

A segregação socioespacial se escancara quando sete milhões de pessoas vivem em favelas, isto é, 40% do déficit habitacional (desconsiderando cortiços, domicílios improvisados, loteamentos irregulares, que totalizariam 12,5 milhões de moradias), enquanto há seis milhões de casas e apartamentos vazios (ROLNIK, 2008).

Segundo Villaça (2001, p. 150), a dominação social, econômica e política por meio do espaço perpassa pela desigualdade socioespacial e tem como parte de seu processo a perda habitacional e a remoção (NAKANO, 2020, p. 58).

Obras de infraestrutura e empreendimentos urbanos atraem a demanda por terras, o que ocasiona o aumento dos preços fundiários e imobiliários, expulsando a população de baixa renda que vive em moradias alugadas para outros espaços mais baratos para morar, causando a perda habitacional (NAKANO, 2020, p. 57). A remoção de moradores, por sua vez, pode ocorrer por meio de ações de despejo, ações possessórias, de desapropriação e de maneira informal e ilegal (NAKANO, 2020, p. 57).

A relação entre a ocupação do solo e sua localização se dá de maneira a-democrática, vez que o habitar, assim compreendido como os hábitos de uso da casa e as infraestruturas e serviços urbanos ofertados, apresenta-se mais qualificado quanto melhor localizada a casa, mais equipado o setor urbano e melhores as condições de moradia (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016, p. 87).

Nesse contexto, a dimensão espacial reflete diretamente no acesso a direitos, já que a condição de sujeito de direito, isto é, de quem terá acesso a direitos, está relacionada à localização

desses sujeitos no espaço (MILANO, 2016, p. 26).

Numa abordagem espaço-jurisdicional de direitos, a produção jurídica acerca do direito urbanístico, sob a égide da Constitucional Federal de 1967, surge sem uma legislação nacional sobre urbanismo e planejamento urbano, e, durante o período militar, possuía uma tímida abordagem sobre direitos fundamentais sociais (ANDRADE, 2017, p. 29).

É com a Constituição de 1988 que o direito urbanístico experienciou uma ruptura paradigmática, que, além de normas técnicas de ocupação do solo, visou à efetivação dos compromissos constitucionais, conduzindo políticas públicas de “democratização na produção e reprodução do espaço e na efetivação de direitos fundamentais sociais urbanos, sobretudo o direito à moradia, pelo qual se fundamenta, ademais, a efetivação e realização da Cidade enquanto direito, bem como aos direitos sociais *lato sensu*” (ANDRADE, 2017, p. 30/31).

O direito urbanístico é, portanto, a ciência que tutela a produção social do espaço urbano nas cidades, vinculando, inclusive, a atuação do Poder Judiciário às normas e princípios consagrados (infra)constitucionalmente (ANDRADE, 2017, p. 33)

Compõem as normas urbanísticas as instituições do planejamento urbanístico, parcelamento do solo urbano ou urbanizável, o zoneamento de uso do solo, o reparcelamento e a ocupação do solo, sendo que em cada uma dessas instituições há normas que tratam sobre o loteamento, o direito de superfície, o direito de preempção, a regularização fundiária etc. (SILVA, 2018, p. 45/46), que, por constituírem normas de ordem pública e de interesse social (artigo 2º, Lei nº 10.257/2001), são imperativas e cogentes (SILVA, 2018, p. 60).

A CRFB/1988 inovou ao prever capítulo próprio para a política urbana, agrícola e fundiária., dando destaque às diretrizes do desenvolvimento urbano (artigo 21, XX, e 182), planos urbanísticos (artigos 21, IX; 30, VIII; e 182), função urbanística da propriedade urbana e preservação ambiental (artigos 23, III, IV, VI, VII; 24, VII e VIII; 225).

No artigo 21, XX, a Constituição prevê como obrigação da União a instituição de diretrizes do desenvolvimento urbano que inclua habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Por sua vez, o artigo 182, da CRFB/88, estabelece que ao Poder Público municipal incumbirá, consoante diretrizes gerais fixadas, a política de desenvolvimento urbano, tendo por objetivo a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Extraem-se dos dispositivos legais ao menos três apontamentos: i) a União estabelecerá diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, ii) o Município é o responsável por sua execução e iii) os objetivos são dois: o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar dos cidadãos.

As diretrizes gerais da política urbana foram fixadas por meio do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que é uma norma geral urbanística e trata sobre a utilização da propriedade urbana, a articulação entre entes federativos e a iniciativa privada, o planejamento urbanístico etc., dinamizando o cumprimento da função social da propriedade e da cidade (artigo 2º).

Consoante o inciso I, artigo 2º, do Estatuto da Cidade, a política urbana tem como preceito o direito a cidades sustentáveis, o que engloba o direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, trabalho e lazer, transporte e serviços públicos, para as presentes e futuras gerações.

Já o plano diretor, na esfera municipal, é o principal instrumento jurídico e político que incita ao cumprimento do Estatuto da Cidade, sendo obrigatório em municípios com mais de 20 mil habitantes.

Sob o aspecto formal, o plano diretor é lei municipal que disciplina a política do desenvolvimento e expansão urbana e é condicionado à participação popular desde sua elaboração até a fiscalização da aplicação de seus institutos (ANDRADE, 2017, p. 82).

Constitui o plano diretor instrumento no qual se efetiva o planejamento urbanístico local, definindo os critérios de utilização do solo urbano e subordinando o cumprimento da função social da propriedade urbana, sendo referenciado no parágrafo 4º, do artigo 182, da CRFB, como forma de limitação à propriedade urbana, prevendo a possibilidade de impor, sucessivamente, ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto progressivo no tempo ou desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública (SILVA, 2018, p. 57).

A intervenção urbanística pelo Poder Público, portanto, constrange e limita interesses privados ao ordenar espaços habitáveis com vistas à realização de interesses da coletividade (SILVA, 2018, p. 34/35).

A atividade urbanística é função pública associada ao princípio da legalidade, sendo este elemento para uma gestão democrática da cidade (artigo 43, do Estatuto da Cidade), diretriz geral do Estatuto da Cidade, que tem como eixo fundamental a reestruturação da reforma urbana com a participação popular nas instâncias decisórias (ANDRADE, 2017 p. 76).

Incumbe ao Poder Público municipal a aplicação de sanções objetivas⁸ aos imóveis que

⁸ CRFB/88, Art. 182. A política do desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Parágrafo 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I- parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública

deixarem de cumprir sua função socioambiental, já que o direito à propriedade é condicionado à sua função social e ambiental (incisos XXII e XXIII do artigo 5º e artigo 225, CRFB/88).

Segundo Gilberto Bercovici (2017), o conceito de função social da propriedade não possui inspiração socialista, decorrendo do próprio regime capitalista que legitima o lucro e a propriedade privada exercidos dentro do interesse geral fixado como parâmetro no texto constitucional.

Internacionalmente, os primeiros instrumentos regulatórios a se preocuparem com o conteúdo social da propriedade foram a Declaração Universal dos Direitos do Homem, Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e o Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (COMPARATO, 2001, p. 353).

O segundo deles aduz que a propriedade tem por finalidade a manutenção da dignidade individual de uma pessoa ao permitir que sejam alcançadas suas necessidades essenciais de moradia adequada (LIMA, 2012).

Enquanto princípio de categoria constitucional, a função social da propriedade congrega os valores éticos e sociais de um Estado Democrático e uma sociedade que visa à redução das desigualdades, configurando-se como espécie normativa superior e hegemônica às demais normas relativas à propriedade, por integrar o elenco de opções políticas fundamentais do constituinte (MATTOS, 2006, p. 37).

O Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR), articulação nacional entre ONG's, movimentos sociais e populares, instituições de pesquisa e associações de classe, posiciona a função social da propriedade enquanto condição da própria função social da cidade, que perpassa as demandas por moradia adequada, com disposição de serviços públicos e redes de infraestrutura, em que seja garantida a não remoção, dando função aos imóveis vazios e ociosos, garantindo a função social do imóvel público e a segurança da posse e promovendo a gestão democrática e participativa da cidade (ANDRADE, 2017, p. 71/72).

Disso decorre a compreensão de que a função social da propriedade e da cidade são o epicentro da política urbana e do direito urbanístico, devendo ser norte condutor da prática política, executiva e judiciária (ANDRADE, 2017, p. 70).

No município de São Paulo, a função social da cidade é definida pelo Plano Diretor Estratégico, de 31 de julho de 2014 (artigo 5º, parágrafo 1º), como “o atendimento às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e aos desenvolvimento socioeconômico e ambiental, incluindo o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao

de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais ou sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

trabalho, ao sossego e ao lazer”.

Tal definição guarda relação com o conceito de direito à cidade de Lefebvre (*apud* HARVEY, 2014, p. 28), para quem, mais que a possibilidade de acesso individual ou em grupo aos recursos, o direito à cidade pretende a modificação e reinvenção dos mais profundos desejos, estes mais coletivos que individuais, já que a reinvenção do processo de urbanização pressupõe o exercício de um poder coletivo.

Os significados do direito à cidade subsistem num campo de disputa semântica e serão apropriados e utilizados pela academia e pelos movimentos sociais.

Sob a ótica da ciência do Direito, o fenômeno urbano é compreendido e apreendido tendo como fonte epistemológica o direito à cidade (ANDRADE, 2017, p. 40).

Os movimentos sociais urbanos em São Paulo reivindicaram, no período entre 1945 e 1947, o direito à cidade enquanto acesso a equipamentos públicos relacionados à infraestrutura (TAVOLARI, 2016, p. 100).

Já no pós-1964, as demandas se voltaram a questões mais amplas, como cidadania e democracia, focando na linguagem dos direitos (TAVOLARI, 2016, p. 104/106).

Apropriando-se das principais ideias de teóricos como Henri Lefebvre, ao tratar o “direito à cidade” e a “vida cotidiana” enquanto arenas de luta políticas, Manuel Castells e David Harvey, arquitetos, advogados, planejadores e cientistas sociais brasileiros, tais como Maricato e Jacobi, serviram de mediação junto aos movimentos sociais urbanos, que dão uma “guinada para os direitos” (HOLSTON, 2013, p. 438).

Ao orientar as lutas pelo espaço, enquanto Ermínia Maricato propõe que a ampliação da demanda pelo direito à terra deve se dar associada à reforma agrária e ocupação de terrenos vazios. Para Jacobi, o direito à cidade se relaciona a uma aspiração democrática, em que é possível a transformação pelo enfrentamento das relações de poder (TAVOLARI, 2016, p. 100).

Foi na década de 1980 que se constituiu o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), composto por associações de moradores, movimentos sociais, organizações não-governamentais e associações profissionais, que teve protagonismo na inclusão do capítulo sobre a Política Urbana na Constituição de 1988 (CAFRUNE, 2016, p. 188).

Em 1996, com a articulação nacional e internacional da MNRU, foi realizado o Habitat II – Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, tendo sido aprovada a Carta da Conferência Brasileira Direito à Cidade e à Moradia.

A criação do Ministério das Cidades, pela Medida Provisória nº 103/2003, convertida na Lei nº 10.83/2003, se deu a partir de um amplo movimento social progressista e tinha como áreas de competência:

a) política de desenvolvimento urbano, b) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito, c) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, transporte urbano, trânsito e desenvolvimento urbano, d) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbanos, e) planejamento, regulação, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito, f) participação na formulação de diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do saneamento.

Subordinado à Presidência da República, o desenho inicial do MCidades previu⁹ quatro secretarias nacionais, três delas relacionadas aos principais problemas sociais do país: moradia, saneamento ambiental e mobilidade e trânsito, e a quarta destinada a Programas Especiais, sendo também denominada de Secretaria de Programas Urbanos, que tinha como papel prover diretrizes e orientação aos municípios relacionadas à regularização fundiária, reabilitação das áreas urbanas centrais, combate a vazios urbanos etc. (MARICATO, 2014, p. 37).

A institucionalização de um órgão destinado especificamente às ações do Governo Federal para ampliação de medidas previstas no Estatuto da Cidade trouxe ao debate público o reconhecimento do direito à cidade e dos direitos a ela relacionados, inclusive o direito à participação na produção do espaço urbano (CAFRUNE, 2016, p. 190).

Em 2005, no âmbito do V Fórum Social Mundial, as entidades da sociedade civil reunidas, movimentos sociais, associação de profissionais e afins, considerando os modelos de desenvolvimento adotados em países periféricos, fundados na concentração de renda, depredação ambiental e segregação socioespacial, elaboraram a Carta Mundial pelo Direito à Cidade, definido como:

(...) como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. Este supõe a inclusão do direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias; de fundar e afiliar-se a sindicatos; de acesso à seguridade social e à saúde pública; de alimentação; de acesso à água potável, à energia elétrica, o transporte e outros serviços sociais; a uma educação pública de qualidade; o direito à cultura e à informação; à participação política e ao acesso à justiça; o reconhecimento do direito de organização, reunião e manifestação; à segurança pública

⁹ O órgão foi extinto por meio da Lei nº 13.844/2019, sendo suas funções atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

e à convivência pacífica. Inclui também o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, e o respeito aos migrantes. (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO DE 2006).

A interdependência do direito à cidade a outros direitos, em específico a luta por habitação, constitui uma dimensão coletiva. Isto porque, o pertencimento à cidade, a seus laços sociais, envolve ter uma casa e permanecer fisicamente na cidade, o que é negado àqueles que não possuem um endereço fixo, àqueles que não podem pagar pela passagem (mobilidade), limitando o acesso dessas pessoas a serviços públicos e diminuindo a possibilidade delas de conseguir um emprego, por exemplo (TAVOLARI, 2016, p. 106).

Apesar de o direito à moradia somente ter sido inserido expressamente com a Emenda Constitucional nº 26/2000, o texto constitucional já dispunha sobre o tema, ao tratar, no artigo 24, IX, sobre a competência comum entre os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para “promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”, sobre a moradia enquanto um dos requisitos para a usucapião especial urbana (artigo 183, CFEB/1988) e a vinculação social da propriedade (artigo 5, XXIII, artigo 170, III, artigo 182, parágrafo 2º, CRFB/1988) (SARLET, 2008, p. 58).

Ademais, o direito à moradia decorre do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do conceito material de direitos fundamentais, e reclama uma dimensão positiva, consistente na satisfação de necessidades básicas para uma vida digna, constituindo o mínimo existencial (SARLET, 2008, p. 59).

A associação entre a possibilidade de dispor de um alojamento decente e o princípio da dignidade da pessoa humana se dá pela necessidade básica dos indivíduos de ocupar determinado espaço para viver (CANUTO, 2008, p. 166).

O âmbito de proteção do direito à moradia engloba os direitos que com ele se relacionam, como o direito à vida, saúde e privacidade, devendo dialogar com estes e as fontes de direito interno e internacional (SARLET, 2008, p. 72)

O direito à moradia é, assim, direito social fundamental e, como tal, possui dupla dimensão: positiva (prestação) e negativa (defensiva), sendo que a primeira impõe ao Estado um conjunto de medidas, que envolvem a elaboração de normas na esfera legislativa, a estruturação administrativa e a promoção de políticas públicas; já a dimensão negativa, impõe um dever de abstenção ao particular e ao Estado de praticarem atos atentatórios (SARLET, 2008, p. 76/78).

No aspecto negativo, enquanto direito de defesa, o direito à moradia, além de ensejar o dever de respeito a não ser privado arbitrariamente da moradia e a não violação, alcança,

também, a vedação ao retrocesso social, a não afetação de certos bens jurídicos, os direitos de não eliminação de posições jurídicas e não impedimento de ações (SARLET, 2008, p. 77).

Destaque-se que, assim como outros direitos fundamentais, o direito à moradia é passível de restrição quando confrontado com outro direito igualmente fundamental, como o direito ao meio ambiente equilibrado. Desse modo, em casos de desapossamentos por questões ambientais, é imprescindível a observância, entre outros, do devido processo legal e da realocação das pessoas afetadas (SARLET, 2008, p. 80/81).

Da mesma forma, nas relações entre particulares, o direito à moradia é eficaz e aplicável, como nas situações que envolvem um conflito entre o direito à moradia e o direito à propriedade (SARLET, 2008, p. 82).

Nos próximos subcapítulos serão abordadas a dimensão positiva e negativa do direito à moradia. Enquanto prestação, serão abordados os instrumentos legais que induzem o cumprimento da função social da propriedade e aqueles destinados a salvaguardar o direito à moradia. Já enquanto dimensão negativa, serão abordadas as remoções forçadas, que podem se dar numa relação com o ente estatal e/ou entre particulares em conflitos fundiários urbanos. Ademais, será abordado como o Poder Judiciário reforça a segregação socioespacial ao perpetuar situações de violação de direitos.

2.2 Instrumentos de intervenção urbanística e políticas públicas habitacionais

A contabilidade da falta de moradia e/ou a existência de habitações em condições inadequadas, no período entre 2016-2019, compreendeu três componentes: habitações precárias¹⁰ (domicílios rústicos ou improvisados), coabitações¹¹ (unidades domésticas com diversas pessoas/famílias conviventes) e ônus excessivo com aluguel¹² (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

Em relação às habitações precárias, a maioria se concentra no Nordeste (42,8%), já a coabitação se destaca na região Sudeste, com participação de 33,99% no total nacional, e, por

¹⁰ Segundo a Fundação João Pinheiro (2021), a habitação precária envolve aqueles domicílios que não são residenciais mas servem como moradia, como vagões de trem e tendas (improvisados), e aqueles que não possuem paredes de alvenaria, como taipas sem revestimentos.

¹¹ As coabitações, que podem ser de unidade doméstica ou convivente ou cômodos se dará, no primeiro caso, quando ao menos quatro pessoas que residem com outro núcleo doméstico que tenha no mínimo duas pessoas (ex.: filhos/as, genros ou noras, netos/as), já os cômodos se dão em uma mesma habitação, como os cortiços (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

¹² É considerado excessivo o aluguel urbano que demande o dispêndio de mais de 30% da renda de famílias que possuem renda domiciliar de até três salários-mínimos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

fim, novamente no Sudeste se concentra o ônus excessivo com aluguel urbano (50,9%) (2021, p. 124¹³).

A formação e avaliação da política habitacional perpassa pela análise da falta de habitações e/ou habitações em condições adequadas com vistas a orientar o gestor público acerca das especificações das moradias para suprir a demanda (FURTADO *et al.*, 2013, p. 2).

A demanda habitacional também envolverá a função social da propriedade, na medida em que a elevada falta de habitação não decorre da ausência de imóveis, mas, sim, da ocupação sem a observância da função social.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios – PNAD 2015, há 7.906 milhões de imóveis vagos, sendo 6.893 milhões em condições de serem ocupados e, majoritariamente, localizados em áreas urbanas (80,3%) (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018).

O reconhecimento do direito à moradia no campo jurídico, especialmente após o Estatuto da Cidade, implicou no aumento das discussões acerca dos instrumentos que viabilizam a regularização fundiária e o reconhecimento da posse em áreas urbanas ocupadas tradicionalmente pela população de baixa renda (CAFRUNE, 2010, p. 199).

Assim, sob a dimensão positiva do direito à moradia, enquanto ação voltada à concretização desse direito, o gestor público poderá valer-se de instrumentos legais e de políticas públicas, sobre os quais se disporá brevemente.

2.2.1 Dos instrumentos de intervenção urbanística

A política urbana, pautada na Constituição Federal e nas diretrizes do Estatuto da Cidade, está estritamente relacionada à função social da propriedade, que é um dos instrumentos para se cumprir a função social da cidade (PONTES, 2020, p. 90).

A terra que não atende à utilização ou aproveitamento previsto no plano diretor, ou legislação que dele decorre, é denominada de vazio urbano e representa o descumprimento da função social da propriedade (PONTES, 2020, p. 105).

São instrumentos indutores da função social da propriedade facultados ao poder público municipal para exigir o aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não

¹³ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil – 2016-2019*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

utilizado: o parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação mediante pagamento com título da dívida pública (artigo 182, CRFB/88).

Importante frisar que, apesar da relevância dos instrumentos legais aqui tratados, quase 50% dos municípios brasileiros não possuem plano diretor, tampouco, portanto, uma política ordenada e que se utiliza dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (PONTES, 2020, p. 110).

Os instrumentos indutores do cumprimento da função social da propriedade devem ser aplicados de forma sucessiva, de modo que, inicialmente, impõe-se ao particular o parcelamento ou edificação compulsórios.

Regulamentados nos artigos 5º e 6º do Estatuto da Cidade, o parcelamento e edificação compulsórios, respectivamente, visam à subdivisão do imóvel, originando módulos imobiliários autônomos, e à construção sobre o solo.

Para ser classificada como propriedade subutilizada, não utilizada ou não edificada é necessária a prévia instauração de processo administrativo, em que são asseguradas a ampla defesa e o contraditório (PONTES, 2020, p. 114). O procedimento para aplicação desta sanção se inicia com a notificação do proprietário para que, em um ano, protocole projeto em conformidade com o plano diretor e, em dois anos, contados da aprovação do projeto, o execute, o que é registrado na matrícula do imóvel (PONTES, 2020, p. 115).

Ainda que outra pessoa adquira a propriedade, a sanção repercutirá sobre aquele que a detém, transferindo-se a pena ao novo proprietário (artigo 6º, Estatuto da Cidade). Caso essa medida não surta efeito, passa-se à próxima etapa, consistente na tributação progressiva com caráter sancionatório, que tem por finalidade desestimular possuidores e proprietários de imóveis urbanos a contrariar as normas urbanísticas, especialmente, o plano diretor (PONTES, 2020, p. 116).

O imposto será aumentado progressivamente mediante edição de lei que fixe a alíquota aplicável a cada ano, limitando-se, contudo, à variação pelo período de cinco anos, não podendo dobrar de um ano para o outro e nem ser superior a 15% (quinze por cento) sobre o valor venal do imóvel (PONTES, 2020, p. 117).

Por seu caráter sancionatório, é proibida a concessão de isenções ou anistias relacionadas ao IPTU progressivo (artigo 7º, parágrafo 3º, do Estatuto da Cidade).

A terceira e última etapa sancionatória ao descumprimento da função social da propriedade é a desapropriação-sanção, regulamentada no artigo 8º, do Estatuto da Cidade.

A desapropriação é a forma pela qual o Estado toma para si a propriedade imóvel para, no prazo de cinco anos, diretamente ou por meio de particulares (alienação ou concessão),

aproveitar-se do imóvel em prol do interesse público. A indenização pela desapropriação ocorre por meio de títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até dez anos (artigo 5º, XXIV, CRFB/88).

Já nas modalidades de desapropriação relacionadas ao direito à moradia (desapropriação por interesse social urbana e desapropriação judicial), a expropriação é condicionada à prévia indenização.

O artigo 2º da Lei nº 4.132/62 compreende que são de interesse social: o aproveitamento do bem improdutivo ou explorado sem atender as necessidades de habitação, trabalho e consumo (inciso I); a presença de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola (inciso III); a manutenção de posseiros em terrenos urbanos formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias (inciso IV); a construção de casas populares (inciso V); as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária (inciso VI); a proteção do solo e preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais (inciso VII) e o desenvolvimento de atividades turísticas (inciso VIII).

O interesse social visa à distribuição, condicionamento, utilização ou produtividade da propriedade em benefício da coletividade ou de categorias sociais que merecem amparo específico do Poder Público (MEIRELLES, 2008, p. 616).

Nessa modalidade, todos os entes públicos são legitimados a realizar a desapropriação, que se dará por meio de decreto expropriatório, que terá prazo de 5 (cinco) anos para efetivar-se (artigo 10, Decreto-Lei nº 3.365/1941).

Os fundamentos para a desapropriação (mérito administrativo) não podem ser reavaliados pelo Poder Judiciário, incumbindo a este, se for o caso, ater-se às questões relativas à indenização (PITSICA, 2016, p. 111).

A desapropriação judicial, por sua vez, é realizada pelo juízo da causa, ao verificar que o imóvel reivindicado consiste em área de posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, com a constituição de obras e serviços de interesse social e econômico relevante. Nesse caso, o(a) juiz(íza) fixará indenização ao proprietário e, quando paga, a sentença servirá de título para registro (artigo 1.228, Código Civil)

A positivação dessa modalidade em regramento de direito privado aponta para um equilíbrio entre os interesses privados e os interesses da coletividade.

São também instrumentos de efetivação do direito à moradia: a usucapião, a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) e a regularização fundiária de interesse social (Lei nº 13.465/2017).

Modo originário de aquisição da propriedade, a usucapião tem como pressupostos a posse *ad usucapionem*, o tempo e a coisa hábil, isto é, o exercício contínuo e ininterrupto da posse justa com intenção de ser dono (*animus domini*) por determinado período, que variará conforme a modalidade de usucapião, e deve recair sobre coisa passível de usucapir (bem público não pode ser objeto de prescrição aquisitiva) (MURAKAMI; SILVA, 2018, p. 19¹⁴).

A usucapião poderá ser i) extraordinária, cujo prazo necessário é de quinze anos de posse ininterrupta e sem oposição, independentemente de título e boa-fé (artigo 1.238, Código Civil); ii) extraordinária com prazo reduzido para dez em razão de o imóvel ser moradia habitual do possuidor ou de obras ou serviços produtivos nele (parágrafo único do artigo 1.238, CC); iii) ordinária (artigo 1.242, CC), quando a posse for exercida por dez anos de forma contínua e incontestada, com justo título e boa-fé; iv) especial urbana (artigo 1.240, CC, artigo 9º, do Estatuto da Cidade e artigo 183, CRFB/88), quando a utilização da área urbana com até 250m² como moradia, sendo ainda, requisitos a posse tranquila, sem oposição e possuidor não deter outro imóvel; v) especial rural (artigo 191, CRFB/88); vi) coletiva (artigo 10, do Estatuto da Cidade), ocorre quando a área urbana for superior a 250m², mas ocupada por pessoas de baixa renda como moradia de forma ininterrupta e sem oposição por cinco anos, desde que o(s) possuidor(es) não sejam proprietários de outro imóvel rural ou urbano; vii) em defesa na ação reivindicatória (artigo 1.228, parágrafo 4º, CC); viii) indígena (artigo 33, Lei nº 6.001/73) e ix) especial urbana por abandono de lar (artigo 1.240-A, CC).

A usucapião é modo de aquisição da propriedade por meio do decurso do tempo (prescrição aquisitiva), que não se aplica aos imóveis públicos, motivo pelo qual nestes, quando ocupados para fins de moradia, a permanência dos moradores com domínio público somente poderá se dar via outorga real de uso, concedida por pessoas jurídicas de direito público interno por meio de ato administrativo unilateral, vinculado, gratuito e independente de licitação, conferindo direito real de uso resolúvel (MARRARA, 2019, p. 315).

O título de concessão de uso especial para fins de moradia poderá ser obtido via administrativa ou judicial (artigo 6º, MP 2.220/2001) e, na hipótese de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, incumbirá ao Poder Público garantir o exercício do direito de uso especial do imóvel aos possuidores em outro local (artigo 4º, MP 2.220/2001).

Antes da Lei nº 13.465/2017, a demonstração da posse pelo período quinquenal era limitada àquelas ocupações ocorridas até junho/2001, o que foi ampliado para 22/12/2016,

¹⁴ MURAKAMI, Rodrigo Canevassi; SILVA, Juvêncio Borges. *Políticas públicas habitacionais e o direito social à moradia: instrumentos normativos para sua concretização*. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 34, n. 1, pp. 1/22, jan./jun., 2018.

abrangendo as ocupações que não tenham preenchido o requisito temporal da Medida Provisória nº 2.220/2001 e as ocupações que se iniciaram após essa normativa.

A Lei nº 13.465/2017 dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e revogou boa parte da Lei nº 11.977/2009, alterando a forma de condução da política urbana, de modo a preencher lacunas, dinamizar e simplificar o processo de regularização fundiária, até mesmo do ponto de vista registral, privilegiando a concessão de títulos de propriedade (FILHO; 2018, p. 1462).

A regularização fundiária é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e urbano e a titulação de seus ocupantes (artigo 9º, Lei nº 13.465/17), sendo considerados como núcleo urbano informal “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (artigo 11, II, Lei nº 13.465/17).

2.2.2 Políticas públicas e políticas públicas habitacionais

Políticas públicas, enquanto área de conhecimento, surgiram com o texto de Harold D. Lasswell, *A orientação para as políticas públicas*, publicado em 1951 nos Estados Unidos, e têm como objetivo a racionalidade das ações governamentais (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 35/36).

Políticas Públicas, enquanto racionalidade estatal orientada pelos princípios da eficiência, eficácia, economia, produtividade e oportunidade, podem ser entendidas como conjunto de procedimentos pelo qual o poder público aloca insumos com vistas à obtenção de resultados de curto prazo, que causam efeitos a médio e longo prazo, numa relação de equilíbrio entre os insumos, os desencadeamentos e os impactos desenvolvidos (VÁZQUEZ; DELAPLACE, 2011, p. 40).

Para Soraya Lunardi e Dimitri Dimoulis (2016, p. 241), as políticas públicas, enquanto programa de ações com objetivos concretos, possuem meios e formas de ação, dispondo de estruturas e recursos financeiros para sua persecução e mecanismos de controle e avaliação dos seus impactos e dos recursos alocados.

O desenvolvimento das políticas públicas, assim, é um ciclo formado por etapas que objetivam dar regularidade e continuidade e podem ser avaliadas:

FIGURA 1 – Fluxograma: ciclo de desenvolvimento das políticas públicas



Fonte: DIMOULIS; LUNARDI, 2016, p. 242.

Essas etapas são importantes na medida em que visam diminuir a desarticulação da ação governamental, o que pode gerar, dentre outros, a descontinuidade das políticas públicas (DIMOULIS; LUNARDI, 2016, p. 242).

O ciclo da política pública, para Klaus Frey (2000, 226), incluirá, além das etapas acima mencionadas, a fase de percepção e definição de problemas, na qual, dentro dos possíveis campos de ação política, um fato pode ser visto como problema por grupos sociais, políticos, pela própria administração pública e pela mídia.

Apenas na fase de definição de agenda, todavia, é que o fato será inserido na pauta política (REIS, 2018, p. 50).

Acerca da (des)continuidade das políticas públicas, esse é o elemento que as distingue de uma mera política de governo, ou seja, programas de ação que apenas perduram durante certo momento de maioria política ou de conjuntura concreta, sendo reconhecidamente decorrente de políticas de Estado, que têm identificada sua necessidade de forma ampla (DIMOULIS; LUNARDI, 2016, p. 242).

Ao serem contextualizadas no âmbito do direito social à moradia, as políticas públicas habitacionais remontam ao crescimento da urbanização no país, especificamente nas duas últimas décadas no século XIX, com a criação de cortiços que, por volta de 1869, serviram de

moradia para 4% da população do Rio de Janeiro e chegaram a 25% nos primeiros anos da República (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 3/4¹⁵).

No pós-Segunda Guerra, prevaleceram na França e na Inglaterra a política de aluguel de imóveis públicos, enquanto no Brasil, por meio do Decreto-Lei nº 58/1937 e Decreto-Lei do Inquilinato, de 1942, sob o governo de Getúlio Vargas, prevaleceram os programas de “casa própria”, em que se associou a moradia popular ao estímulo da construção civil, regulamentando a venda de lotes a prestações, a criação de carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensão e o congelamento dos aluguéis (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 4).

Entre 1945 e 1964, início do regime militar, destacam-se as seguintes iniciativas governamentais sobre moradia popular: a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, visando à venda de casas para a população de baixa renda, e a Lei de Favelas, em 1956, em que se buscou oferecer crédito aos Municípios para que financiassem melhorias nas condições de moradia (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 4/5).

Durante o período militar, em 1964-1986, a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) para execução das políticas habitacionais foi responsável pelo financiamento de 4,5 milhões de unidades residenciais no país, o que representa 24% do mercado habitacional (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 5).

O BNH era subsidiado por três fontes de recursos: “a poupança compulsória (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS), a poupança livre (Sistema Brasileira de Poupança e Empréstimo – SBPE) e a poupança induzida (constituída de recursos próprios dos agentes financeiros ou dos adquirentes)” (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 5).

Contudo, a política não atendeu a parcela da população mais carente, vez que as construções não eram subsidiadas, fazendo que tivessem que produzir suas próprias casas (autoconstrução). Durante o fim da década de 1960 e os anos 1970, visualizando o agravamento da falta de moradia, foram lançados programas de urbanização de favelas, autoconstrução e de lotes urbanizados (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 6)

Considerando que o aumento da inflação dificultou a política de crédito à habitação e desvalorizou a renda dos trabalhadores, resultando em inadimplência, em 1986, com a estrutura da política habitacional comprometida, o BNH foi extinto e assumido pela Caixa Econômica Federal (SANTOS; DUARTE, 2010, p. 6/7).

Após a Constituição de 1988, pode-se vislumbrar uma descentralização das políticas públicas, inclusive habitacional, com enfoque nos estados e municípios (SANTOS; DUARTE,

¹⁵ SANTOS, Angelan Moulin S. Penalva Santos; DUARTE, Sandro Marino. *Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema*. RFD - Revista da Faculdade de Direito da UERJ, n. 18, 2010.

2010, p. 8).

No interregno entre 1986 a 2003, houve uma descentralização da Política Nacional de Habitação, que sofreu sete mudanças em sua subordinação a estruturas administrativas, o que refletiu numa descontinuidade dos projetos relacionados à questão habitacional urbana (CLEMENTE, 2011, p. 110/111¹⁶), que somente foi centralizada com a criação do Ministério das Cidades, por meio da Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003 (convertida na Lei nº 10.683/03).

Durante o governo Lula, em 2005, foi instituído o Sistema Financeiro de Habitação Social (SFHIS), pela Lei nº 11.124/2005 e, em 2009, por meio da Lei nº 11.977/2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). O SFHIS visa à formulação de políticas públicas, benefícios e subsídios de acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável à população de baixa renda com a articulação, acompanhamento e apoio à atuação de instituições e órgãos que estão vinculados ao setor da habitação (CLEMENTE, 2011, p. 116). Isso porque a escassez de moradia no país concentra-se na parcela da população que não auferir renda (pessoas em situação de rua) ou possui renda de até três salários mínimos (CLEMENTE, 2011, p. 119).

O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e outros fundos são os provedores dos recursos do SNHIS (CLEMENTE, 2011, p. 118).

A finalidade do Programa Minha Casa Minha Vida, instituído pela Lei nº 11.977/2009, por sua vez, destinado a famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), é criar formas de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos (artigo 1º).

O PMCMV, com metas similares às do SFH, foi formulado para a produção/reforma e aquisição de imóveis mediante financiamento público e concessão de benefícios (CLEMENTE, 2011, p. 121), com o fim de atender três faixas de renda distintas: enquadram-se na Faixa 1, as famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00; a Faixa 2 engloba famílias com renda entre R\$ 1.600,00 a R\$ 3.100,00 e a Faixa 3 atende a famílias com renda entre R\$ 3.100,00 a R\$ 5.000,00¹⁷ (ROLNIK et al, 2015, p. 129).

¹⁶ CLEMENTE, Alexandre Shimizu. *Políticas públicas habitacionais e os desafios da concretização do direito à moradia na nova ordem constitucional brasileira*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

¹⁷ A definição de cada faixa de renda por valores nominais se deu a partir de 2011, sendo que no início do programa a classificação era: Faixa 1 para atendimento de famílias entre 0 e 3 salários-mínimos; Faixa 2, entre 3 e 6 s.m. e Faixa 3 entre 6 a 10 s.m (ROLNIK et al, 2015, p. 151).

Nos empreendimentos destinados à Faixa 1, o valor pago pelos beneficiários, pagamento este que se dará mensalmente pelo período de 10 (dez) anos, é parcela pequena sobre o custo da unidade habitacional, que é subsidiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – com aporte do Orçamento Geral da União (OGU) –, de forma que a construtora não se sujeita ao risco de inadimplência (ROLNIK *et al.*, 2015, p. 130).

Nessa faixa, ainda, há a modalidade “Entidades”, financiada pelo Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, em que a construção do empreendimento e a indicação dos beneficiários é feita por meio de organizações representativas de movimentos de moradia (ROLNIK *et al.*, 2015, p. 130).

Para as rendas de Faixa 2 e 3, o financiamento do empreendimento é fornecido pela Caixa Econômica Federal – CEF, com recursos do FGTS, que integram o “mercado popular” (ROLNIK *et al.*, 2015, p. 131).

O modelo adotado pelo programa tem como inspiração políticas habitacionais no México e no Chile que promovem o acesso à moradia para a população de baixa renda pelo consumo, de forma a fornecer oportunidade de negócios para as empresas privadas (ROLNIK *et al.*, 2015, p. 131).

Segundo Raquel Rolnik *et al.* (2015, p. 148), historicamente, a segregação socioespacial e a política habitacional tiveram centralidade na consolidação dos modelos urbanos das regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas, de forma monofuncional, mediante a construção de conjuntos habitacionais em áreas distantes do centro urbano, impulsionando seu espraiamento e divisão entre ricos e pobres.

Em que pese possam ser feitas críticas ao programa habitacional, em 12/01/2021, ele foi substituído pelo Programa Casa Verde e Amarelo, que deixa de prever a possibilidade de construção de casas e apartamentos destinados às pessoas de baixa renda (Faixa 1), limitando-se à regularização fundiária e melhorias habitacionais (ROLNIK; GUERREIRO, 2020).

2.3 Conflitos fundiários urbanos

Os conflitos por terra no Brasil têm suas raízes no colonialismo, por meio da concessão de terras em sesmarias, e na escravidão. Durante esse período, a ocupação das terras, apesar de considerada ilegal, era reconhecida como legítima se fossem cultivadas por um longo período de tempo, o que era garantido apenas aos representantes da Coroa, caracterizando uma relação

entre usurpação e legalização, em que o início do povoamento se dá pela usurpação, desencadeando o processo de legalização da propriedade da terra (HOLSTON, 1993, p. 68-69).

A Lei de Terras surge, portanto, como legitimadora das ocupações com títulos de propriedade e formaliza o acesso à terra pela compra e venda, consolidando a terra como mercadoria (FROTA, 2015, p. 46). A confluência entre o término formal da escravidão, a utilização de mão de obra imigrante e a afirmação da propriedade privada deu causa à segregação socioespacial no país durante o processo de urbanização no período que se seguiu (MILANO, 2016, p. 50).

A cisão da cidade entre regularidade/informalidade, legalidade/ilegalidade, lícito/ilícito, se une em disputas ou alianças entre variados atores nos conflitos pelo/no espaço (TELLES, 2010, p. 88-89), reforçando:

(...) os estigmas territoriais que edificam barreiras físicas e simbólicas para o acesso ao direito à cidade. O binarismo acerca da ilegalidade é, portanto, funcional para manutenção de um modelo de cidade no qual as regras do jogo e as assimetrias de poder são preservadas a partir da eliminação jurídica e simbólica do Outro. E nessa construção de invasores das cidades, entendidos como inimigos, a segregação urbanística encontra seu eco limítrofe no controle penal. (MILANO, 2016, p. 79).

A eliminação desse Outro, representado pela cidade ilegal ou pela ideia de “invasores”¹⁸, se dará, simbolicamente, pela linguagem e construção imaginária de seus perfis como criminosos, e, juridicamente, pela supressão dos territórios ocupados.

Na disputa pelo/no espaço, os conflitos, constituídos pela imposição de interesses de certos grupos e/ou indivíduos a outros, podem se dar de maneira ampla em torno do direito à cidade¹⁹, encontrando expressão nos movimentos sociais dos sem teto, luta pela moradia, resistência aos processos de despejo e gentrificação, movimentos de população em situação de rua e catadores (MILANO, 2016, p. 93).

¹⁸ De baixo para cima, é preciso violar o Direito para tentar que seja ele seja cumprido – as ocupações (e isso as distinguiria, segundo os movimentos sociais, de simples invasões) seriam o instrumento, embora formalmente ilícito, de dar efetividade ao Direito: a própria legalidade precisa ser construída de forma ilegal. De cima para baixo, temos, ao contrário, a recusa à efetividade do direito constitucional, bem como a violação pura e simples da legislação infraconstitucional e de tratados internacionais sobre direitos sociais pelas autoridades públicas – a produção legal da ilegalidade (FERNANDES, 2008, p. 10).

¹⁹ O Observatório Permanente de Conflitos Urbanos, vinculado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano da Universidade Federal do Rio de Janeiro define conflito urbano como “todo e qualquer confronto e litígio relativo à infraestrutura, serviços ou condições de vida urbanas, que envolva pelo menos dois atores coletivos e/ou institucionais (inclusive o Estado) e se manifeste no espaço público (vias públicas, meios de comunicação de massa, justiça, representações frente a órgãos públicos etc)”. Disponível em: <http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br>.

A linguagem dos conflitos possui, ao menos, duas concepções opostas: i) normativa, em que o conflito é tratado como disfunção, o que significa que em um sistema social regulado os conflitos não ocupariam posição relevante, e ii) dinâmica dos processos e sujeitos sociais que influenciam e viabilizam reforma e transformação (VAINER, 2007, p. 1).

A rejeição do conflito e do apelo ao consenso, para Viegas (2016, p. 16), possibilita o esvaziamento do debate político, “limitando ou impedindo o exercício da reflexão e da discussão para a politização de problemáticas que afetam a vida coletiva”.

Segundo Maria Rita Kehl (2015, p. 89) “assim como a divisão subjetiva, resultante do conflito do sujeito consigo mesmo, é constitutiva da unidade da pessoa’, o conflito (entre interesses, classes etc.) é condição da oxigenação da vida social”.

Nesse contexto, a resolução negociada dos conflitos – como chamado ao consenso – ao pressupor autonomia dos sujeitos envolvidos, desconsidera as assimetrias de poder entre os “polos de interesses envolvidos”, deslocando as discussões sobre direitos e políticas públicas da esfera pública e do embate político para a barganha (MILANO, 2016, p. 98).

É válido destacar, no entanto, consoante Vainer (2007, p. 06), a distinção entre grupos de interesses com estratégias negociais e sujeitos políticos coletivos com estratégias políticas, sendo que os primeiros não disputam politicamente o espaço público, enquanto a negociação de interesses pelos sujeitos políticos coletivos se dá por meio do confronto de projetos e políticas urbanas.

A partir dessa introdução histórica aos conflitos urbanos e da ressalva sobre a importância dos conflitos sociais, por servirem de instrumento de reivindicação, passa-se a abordar os conflitos fundiários urbanos e suas configurações.

2.3.1 Conceito de conflito fundiário urbano

O Conselho Nacional das Cidades, criado em 2014, integra a estrutura do Ministério das Cidades, possui natureza consultiva e deliberativa, e tem como finalidade monitorar e propor diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU (MILANO, 2016, p. 103). Entre elas, destaca-se a Resolução nº 87, de 8 de dezembro de 2009, que recomendou a instituição a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos e definiu conflito fundiário urbano como aquele decorrente do impacto de empreendimentos, públicos ou privados, e das disputas pela posse ou pela propriedade de um imóvel em que

figuram como ocupantes famílias de baixa renda ou grupos vulneráveis que, na garantia do direito à moradia e à cidade, necessitam da proteção do Estado (artigo 3º, I).

Segundo Saule Jr. e Di Sarno (2013, p. 17), esse conceito corresponde ao conflito fundiário urbano em sentido estrito²⁰, em que são identificados e individualizados os sujeitos em situações concretas de litígio por um determinado espaço.

São elementos do conflito, portanto, segundo tal definição, a presença de, em um dos polos, famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis²¹, comumente representados por aqueles com menor capacidade econômica que os inviabiliza de acessar programas habitacionais, e, no outro, o Poder Público ou partes decorrentes de relações privadas (FROTA, 2015, p. 42).

Pesquisa realizada por Giovanna Milano (2016), ao analisar as decisões dos Tribunais de Justiça das cinco regiões brasileiras, especificamente do Rio Grande do Sul, São Paulo, Distrito Federal, Pará e Pernambuco, somadas as decisões do STJ, entre os anos de 2014 e 2015, aponta que “82% das decisões analisadas derivaram de ações originárias classificadas como ações possessórias, com destaque para as ações de reintegração de posse (97%)” (MILANO, 2016, p. 146).

No Estado de São Paulo, em julho de 2015, tramitavam mais de 160 mil ações sobre conflitos fundiários, sendo 35 mil destas na capital (TERRA DE DIREITOS, 2017, p. 20).

Mesmo após a reforma processual civil, em 2015, as ações possessórias mantiveram o procedimento especial, assim, uma vez instruída a inicial com prova i) da posse, ii) turbação ou esbulho, iii) data da turbação ou esbulho e iv) continuação ou perda da posse, o juiz deferirá o mandado de reintegração ou manutenção, liminarmente, sem a oitiva da parte contrária. (artigos 561 e 562, CPC).

A análise dos conflitos possessórios sob uma ótica estritamente privada e processualmente tratada enquanto litígio individual limita a possibilidade de se alcançar soluções adequadas à cidade, em que sejam percebidas as estruturas urbanas e fundiárias no epicentro do(s) conflito(s) numa dimensão coletiva fundamental (FROTA, 2015, p. 42).

²⁰ Em sentido amplo, os conflitos fundiários se expressam por meio do processo de urbanização excludente que conduz à população de baixa renda a terra não valorizada pelo mercado imobiliário formal, tais como as áreas de proteção ambiental e áreas de risco (TEIXEIRA; SILVA, 2016, p. 130).

²¹ Consoante Resolução nº10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos são grupos que demandam especial proteção do Estado os trabalhadores e trabalhadoras rurais sem terra, povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais, pessoas em situação de rua e atingidos e deslocados por empreendimentos, obras de infraestrutura ou congêneres (BRASIL, 2018).

A possibilidade dessa medida, além de trazer solução final ao litígio – que, após o cumprimento da liminar, perde seu objeto por limitar a disputa do direito material discutido²² –, se apresenta como medida extrema ao desconsiderar a posição processual e os direitos daqueles a quem é imputado o esbulho.

O reducionismo do tema atina-se a sua visão como problema meramente judicial ou de polícia, vislumbrando a questão possessória sob uma ótica privatista em que é utilizado como fundamento apenas a legislação processual civil, que tem como consequência a negação de direitos à população em situação de vulnerabilidade social e habitacional (SAULE JR; DI SARNO, 2013, p. 17).

2.3.2 Ações possessórias

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988 protege o direito à propriedade (artigo 5º, XXII), mas o condiciona ao bem-estar geral, isto é, a finalidades econômicas e sociais (CHEMERIS, 2003, p. 60).

A posse é tratada apenas de forma indireta no texto constitucional, enquanto princípio da função social das propriedades, assim a tutela da posse é tratada como limitação do direito de propriedade e como modo de aquisição originário da propriedade (ZAVASCKI, 2004).

Exemplo de tutela da posse que importa limitação ao uso da propriedade é o cumprimento da função social da propriedade, como maneira de se evitar imóveis ociosos e proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigos 182 e 225, CRFB).

Por sua vez, a tutela da posse, em paralelo ao direito de propriedade, pode ser vislumbrada no mandamento constitucional acerca das terras ocupadas por indígenas, que possuem usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos nelas existentes (artigo 212, parágrafo 2º), e da aquisição originária da propriedade, consubstanciada nas modalidades de usucapião (ZAVASCKI, 2004, p. 11/13).

No âmbito infraconstitucional, o possuidor é tido como aquele que detém, de fato, o exercício de algum dos poderes inerentes à propriedade (artigo 1.196, do Código Civil), sendo, ainda, tratada de forma igualitária a posse direta e a indireta, desse modo, o possuidor direto pode defender sua posse contra o indireto e vice-versa (artigo 1.197, CC).

²² “(...) a retirada imediata dos ocupantes esvazia completamente o fato social criado com a ocupação, o que dificulta a reversão do resultado posteriormente reconhecido como injusto” (DANTAS, 2013, p. 480).

A posse direta é aquela em que o indivíduo possui poder de fato sobre a coisa, com posse real e efetiva, ao passo que a indireta é aquela em que o titular se afasta por sua vontade da coisa, mantendo os direitos sobre a propriedade.

A bipartição da posse em direta e indireta relaciona-se à teoria clássica de Ihering²³. Para o teórico, são elementos da posse a exteriorização material (*corpus*), que se dá de maneira direta, e a consciência/voluntariedade (*animus*) (OLIVEIRA; MACIEL, 2007, p. 116). Esses elementos podem estar conjugados ou não, bastando a presença do *corpus* para configuração da posse, que pode ser cedida a outrem com vistas a promover uma utilização econômica ou mesmo como defesa indireta de seu patrimônio (SOUZA, 2014, p. 46).

Para Ihering, a posse é apenas aparência de direito (direito à propriedade), encontrando amparo, assim, como forma de proteção da propriedade (OLIVEIRA; MACIEL, 2007, p. 118).

Consoante Nelson Rosenvald e Cristiano Chaves (2015, p. 38), é irrelevante o ato físico sobre a posse que cumpre sua normal destinação (que pode se dar como mera reserva imobiliária), sendo que, em relação ao destino econômico da coisa, a posse pode se caracterizar como ato de apreensão.

Além da dimensão individual da posse, que tem respaldo na teoria clássica de Ihering²⁴, as teorias sociais da posse, com respaldo no Estado de Bem Estar Social, encaram a posse numa perspectiva, também, coletiva (SOUZA, 2014, p.52).

Entre os autores que se dedicaram a tratar sobre o aspecto coletivo da posse²⁵, Hernandes Gil, em sua obra “*Función Social de la posesión*”, dispõe que a posse poderá se manifestar de diferentes modos, dependendo da forma, qualidade e utilidade do bem, assim como de sua posição no tempo e no espaço, se mostrando autônoma ao produzir, por si só, efeitos jurídicos apartados aos da propriedade ou, ao menos, com outro *status* jurídico (SOUZA, 2014, p. 61).

O fenômeno possessório aparece de três formas no Direito: i) posse real: aquela que advém de um direito real, como o usufruto ou o direito de superfície ou da titularidade; ii) posse obrigacional: decorre de uma relação de direito obrigacional, como nos contratos de locação e

²³ Outro autor das teorias clássicas é Savigny, cuja teoria, em oposição a Ihering, é subjetiva. Isso porque, para ele possuidor é quem detém o elemento material *corpus* e o elemento subjetivo *animus*, admitindo a posse sem intenção de dono (OLIVEIRA; MACIEL, 2007, p. 114).

²⁴ Para quem a posse é apresentada em relação à propriedade e não autonomamente.

²⁵ São predecessores de Hernandes Gil e contribuíram para se aferir autonomia à posse, Raymond Saleilles e Silvio Perozzi. O primeiro contribuiu com seu trabalho para conceder parcial autonomia a posse, vez que sua proteção deriva dela representar “os fins do ‘organismo social’, constituindo um vínculo econômico e social, decorrente de um estado normal do indivíduo na sua relação com a vida coletiva” (OLIVEIRA; MACIEL, 2007, p. 121). Já Perozzi, com uma doutrina com forte conteúdo sociológico, defendeu que “seria o corpo social, por si só, que garante a existência da posse, ao contrário da propriedade que necessita de outros mecanismos, além da situação fática, para assegurá-la” (OLIVEIRA; MACIEL, 2017, p. 122).

comodato; iii) posse fática ou natural: quando se utiliza em concreto o bem, independente de situação jurídica real ou obrigacional (ROSENVALD; CHAVES, 2015, p. 47).

Embora possa ser vislumbrada tridimensionalmente, a posse é reproduzida, no texto normativo, apenas como instrumento à disposição do proprietário na defesa jurídica de sua situação patrimonial.

Em uma leitura constitucional da legislação civil, considerando-se o direito social à moradia e a dignidade da pessoa humana, obtém-se que: “a posse constitui direito autônomo em relação à propriedade e deve expressar o aproveitamento dos bens para o alcance de interesses existenciais, econômicos e sociais merecedores de tutela” (Enunciado nº 492 do Conselho de Justiça Federal), notadamente, ao se considerar a má distribuição de renda e *déficit* habitacional no país.

Assim, a posse se apresenta como forma de ocupação primária com fim de garantir o direito à moradia e a própria dignidade humana e, em sua dimensão territorial, se apresenta como aproveitamento econômico do solo, produzindo riqueza para o possuidor e para a coletividade (ALBUQUERQUE, 2002, p. 194).

A posse considerada, em si mesma, como direito, expressará sua função social na medida em que a situação fática do possuidor sobre a coisa se pauta na necessidade (posse trabalho ou posse moradia), exigindo que o proprietário cumpra suas obrigações sobre a coisa que se desvinculou de função social. Diferentemente, ocorre com a função social da propriedade, que se preocupa com o proprietário e o seu compromisso com os direitos fundamentais (ROSENVALD; CHAVES, 2015, p. 49).

O apontamento de tais teorias e classificação sobre a posse se dá de forma a verificar sua proteção no ordenamento jurídico brasileiro que, consoante o artigo 1.210, do Código Civil, tem como efeito o direito a ser i) mantido nela nos casos de turbação; ii) restituído, na hipótese de esbulho e iii) assegurado contra violência iminência.

É crime, para o Direito Penal, a soma do fato típico, antijurídico e culpável²⁶, ocorrendo o fato típico quando o fato se enquadrar ao tipo penal (MINNICELLI, 2016, p. 133). No caso, incorrerá no tipo penal aquele que “invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de duas pessoas, terreno ou edifício alheio para o fim de esbulho possessório” (artigo 161, II, Código Penal) (BRASIL, 1940).

²⁶ Entre as teorias do conceito analítico de crime destaca-se a teoria tripartida, em que somente será considerado crime quando presentes os elementos: fato típico, antijurídico e culpável. São adeptos dessa teoria, entre outros, Cézar Bitencourt e Rogério Grecco (MASSON, 2011, p. 42).

Como a sanção penal exige maior reprovabilidade da conduta, devem estar presentes o dolo²⁷ genérico de invadir e o dolo específico de ter como objetivo o desapossamento do proprietário (MINNICELLI, 2016, p. 130).

Para João Luiz Portolan Galvão Minnicelli (2016), o dolo específico não está presente nas ocupações, uma vez que o desapossamento do proprietário ocorre de maneira transversal, como consequência da própria omissão do proprietário em atender ao interesse da cidade de forma a dar uma função social à propriedade (MINNICELLI, 2016, p. 132).

Ainda, para o autor (MINNICELLI, 2016, p. 135), não é possível tipificar penalmente as ocupações por estarem em “(nítido) estado de necessidade próprio, o (possível) exercício regular de direito próprio e o (possível) estrito cumprimento de dever legal de terceiro”.

Ao ocupar espaços urbanos ociosos, os ocupantes, além da conduta claramente política, dão função social ao imóvel, impedindo a existência de vazios urbanos (MINNICELLI, 2016, p. 141).

Superada a questão acerca da (i)legalidade das ocupações, retoma-se a explanação sobre a tutela da posse em âmbito civil, que tem instrumentalização na norma processual civil, mediante interditos proibitórios, que podem ser divididos, a partir da situação fática em que se encontram, em reintegração de posse, manutenção de posse e interdito proibitório.

É cabível reintegração de posse quando o legítimo possuidor for retirado à força de seu bem, de forma violenta ou clandestina, o que caracteriza o esbulho, incorrendo em perda total ou parcial da posse; e manutenção de posse, no caso de turbação, que é o embaraço no exercício pleno da posse, por meio da prática de atos abusivos (artigo 560, CPC). O justo receio de ser molestado na posse é protegido, processualmente, pelo interdito proibitório (artigo 567, CPC).

Não obstante exista pertinência de utilização de cada uma das ações em determinado momento situacional, as ações possessórias, por estarem relacionadas a fatos que se modificam no tempo – em curto espaço de tempo – e podem afetar a efetividade da medida, são fungíveis (artigo 554, CPC), podendo o magistrado, ao analisar o pedido, outorgar proteção legal diversa da pretendida – exemplificando, a demanda que pretende a proteção da posse pela iminência de violência pode ter concedida a tutela de reintegração de posse, no momento em que for analisada, haja vista ter se alterado a situação fática pelo esbulho.

²⁷ Dolo é a vontade livre e consciente do agente em provocar, ou assumir o risco, (d) o resultado (artigo 18, I, Código Penal).

Frise-se que, nessas ações, a discussão se limita a questão possessória, não tendo lugar na demanda a alegação de propriedade (artigo 557, CPC), incumbindo ao autor a prova da posse (artigo 561, I, CPC).

As ações, no caso de bens imóveis, serão propostas no local em que se situa o imóvel (artigo 47, CPC), sendo absoluta a competência do juízo. Todavia, quando se tratar de bens de empresa em recuperação judicial, o juízo universal para as possessórias será o juízo da falência (artigo 76, Lei n. 11.101/05).

Mesmo após a reforma processual civil, em 2015, as ações possessórias seguem como procedimento especial, em que, instruída a inicial com prova i) da posse, ii) turbação ou esbulho, iii) data da turbação ou esbulho e iv) continuação ou perda da posse (artigo 561, CPC), o juiz deferirá o mandado de reintegração ou manutenção, liminarmente, sem a oitiva da parte contrária (artigo 562, CPC).

Tal procedimento ocorrerá nas agressões que tenham se dado há menos de um ano e dia (posse nova), seguindo o procedimento comum ordinário quando se tratar de posse velha.

Entre os documentos que instruem a inicial, a prova da posse é feita em juízo mediante apresentação do título de propriedade – o que reflete a aderência dos magistrados à teoria de Ihering, pois negam a existência de autonomia da posse e uma leitura constitucional da legislação, visto que, como já mencionado, nas ações possessórias não se discute propriedade (MILANO, 2016, p. 163).

A apresentação do título do proprietário em juízo coloca os ocupantes no papel de clandestinos, violentos, precários, invasores, sendo a posse considerada injusta e impassível de conversão em justa, o que retira a participação processual por meio do contraditório e influi no resultado da decisão final (MILANO, 2016, p. 163).

Quanto à prova da turbação ou esbulho e sua data, ela comumente é dada por meio de fotografias e por boletim de ocorrência elaborado unilateralmente (MINNICELLI, 2016, p. 73).

O boletim de ocorrência é uma declaração parcial e intencionada em que, no caso, o proprietário relata a ocorrência do esbulho possessório, informando a “invasão” de sua propriedade e invoca a atuação do Estado-juiz para aplicação das sanções previstas em lei (MILANO, 2016, p. 153).

As fotografias, enquanto fragmento de um olhar específico sobre a realidade, atuam como meio de prova que retrata a presença de pessoas alocadas em determinado espaço geográfico apontado como de propriedade do autor, não sendo passíveis de demonstrar os fatores diversos que conduziram a ocupação, sua dinâmica espacial e a consolidação da área em litígio (MILANO, 2016, p. 154).

Os documentos que instruem a inicial e a demonstração de que a agressão à posse é nova (menos de um ano e dia) são elementos que permitem o juízo a formar seu convencimento sobre a probabilidade de o autor ter direito à tutela jurisdicional para que seja deferida a liminar (NEVES, 2017, p. 943). Em regra, tanto o convencimento para a concessão da liminar – que, por si só, encerra a demanda – quanto para a tutela jurisdicional é tido como inevitável diante da apresentação do título de propriedade (MILANO, 2016, p. 150).

O magistrado, caso não vislumbre estar devidamente instruída a petição inicial, designará audiência de justificação, para a qual o(s) réus(s) será(ão) citado(s) e intimado(s) (artigo 562, CPC).

Nota-se, assim, que somente se firmará o contraditório, com a oitiva dos réus, antes de eventual deferimento do mandado liminar, quando o juiz de primeira instância designar audiência de justificação ou se tratar de posse velha, caso em que haverá prévia audiência de mediação (artigo 565, CPC).

Com vistas a reduzir o prejuízo dessa medida processual excepcional (liminar), a normativa processual estabelece a intimação do Ministério Público, para atuação como fiscal da ordem jurídica (artigo 178, III, CPC), e da Defensoria Pública, no caso de hipossuficientes – sendo a atuação como *custus vulnerabilis* (artigo 554, CPC).

Os prejuízos da concessão *inaudita altera pars* da liminar de reintegração/manutenção de posse se dão, principalmente, em razão de o polo passivo da demanda ser composto por uma coletividade, constituída por pessoas de baixa renda, mulheres, crianças, idosos, deficientes, imigrantes etc., ou seja, pessoas que, pela sua condição, estão em situação de maior vulnerabilidade social e, por isso, demandam – ou deveriam demandar – especial proteção do Estado (artigo, 1º, Resolução 10, CNDH, 2018).

O grande número de pessoas no polo passivo enseja a citação pessoal dos que se encontram no local e citação por edital aos demais (artigo 554, CPC), assim como o dever de se dar ampla publicidade da existência da ação, seja por instrumentos midiáticos, como jornais ou rádios, seja por meio de cartazes afixados próximos à região do conflito (parágrafo 3º, artigo 554, CPC).

A ampla publicidade da demanda tem como pretensão assegurar a ampla defesa e o contraditório, já que nas citações por edital os meios de comunicação utilizados para divulgação de conteúdo são publicações oficiais do Judiciário, virtuais ou impressas, o que restringe/impede o acesso pelos ocupantes de imóveis urbanos por sua condição social e culmina na remoção de pessoas que sequer tiveram a oportunidade de apresentar defesa (CARVALHO; RODRIGUES, 2015, p. 1762).

No polo ativo, por sua vez, tem-se o proprietário que deixou o imóvel ocioso, podendo ser composto por pessoas físicas e jurídicas (empreendimentos imobiliários – muitas vezes, representando empresas em recuperação ou falência –, espólios e a municipalidade) (MILANO, 2016, p. 147).

Ademais, interessa destacar que, durante a elaboração do Projeto de Lei que alterou o Código de Processo Civil, o Deputado Padre João sugeriu, mas não passou pelo crivo do Legislativo, que fosse acrescentado como requisito para a concessão da liminar de reintegração/manutenção de posse o cumprimento da função social, sob a seguinte justificativa:

(...) o requisito do cumprimento da função social para a tutela possessória é consequência direta da Constituição, em seus seguintes dispositivos: artigo 5º, inciso XXIII, artigo 170, inciso III, artigo 182, artigo 185, parágrafo único e artigo 186, regulamentados pelas Leis nº 10.257/2001 e 8.629/1993. Para o Ministro do Superior Tribunal de Justiça Teori Albino Zavascki, a função social da propriedade diz com a utilização dos bens, e não com sua titularidade. Função social da propriedade realiza-se “mediante atos concretos, de parte de quem efetivamente tem a disponibilidade física dos bens, ou seja, do possuidor, [...] seja ele detentor ou não de título jurídico a justificar sua posse”. Por isso a função social diz mais respeito ao fenômeno possessório do que ao direito de propriedade. Esta é a importante lição do jurista Luis Edson Fachin, para quem a “função social é mais evidente na posse e muito menos evidente na propriedade”. Não existe sentido, na ordem constitucional vigente, em se proteger posse que não cumpra sua função social (CARVALHO; RODRIGUES, 2015, p. 1761).

A complexidade das possessórias que envolvem o conflito coletivo pela posse de imóvel teve reflexo na estruturação do Código de Processo Civil de 2015, que demonstra uma preocupação do Legislativo com as consequências sociais do cumprimento das liminares de reintegração de posse e com a proteção internacional da segurança na posse e as remoções forçadas.

2.3.3 Procedimentos na remoção forçada de pessoas

Dispõe o artigo XXV da Declaração Universal de Direitos do Homem, de 1948, que é direito de todo ser humano um padrão de vida que lhe assegure, e assegure à sua família, saúde, bem-estar, alimentação, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, vestuário e direito à segurança no caso de perda dos meios de subsistência, em circunstâncias incontroláveis como nas hipóteses de desemprego involuntário, doença, invalidez, velhice,

viuvez e, mais recentemente, podemos acrescentar a situação pandêmica que assola o mundo e demanda(ou) dos governos assistência aos mais vulneráveis.

Posteriormente, em 1966, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)²⁸ reconheceu o direito à moradia adequada²⁹, que se refere a aspectos objetivos, dependendo de necessidades pessoais derivadas do ambiente e vulnerabilidade dos moradores.

Compõem o direito à moradia adequada, consoante Comentário Geral nº 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, interpretando o artigo 11 do PIDESC: a) segurança jurídica da posse; b) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; c) custo suportável; d) habitualidade; e) acessibilidades; f) localização e g) adequação cultural.

A definição de segurança da posse é tida como elemento da moradia adequada, de modo que possa garantir proteção contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças (Comentário Geral nº 4, PIDESC).

Segundo a normativa, a posse pode se dar pela locação, acomodação, arrendamento, habitação de emergência (como as casas de apoio/acolhimento e de passagem), habitação cooperativa, assentamentos informais (incluindo-se a ocupação de áreas) e, em qualquer dessas modalidades, as pessoas deveriam gozar de segurança que as garanta contra ameaças, despejos forçados, pressão, incumbindo aos Estados-partes a adoção de medidas, com consulta às pessoas e grupos afetados, que configuram segurança jurídica de posse.

Os desdobramentos da insegurança da posse, presentes nos conflitos fundiários, são os despejos ou remoções forçadas, definidos pelo Comentário Geral nº 7 como “a retirada definitiva ou temporária de indivíduos, família e/ou comunidades, contra a sua vontade, das casas e/ou da terra que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis formas adequadas de proteção dos direitos dos envolvidos e busca de solução apropriada”, que atingiu, segundo levantamento do Centro de Direitos Humanos da Habitação e Despejos (*Center on Housing Rights and Evictions* – COHRE), entre os anos 1998 e 2008, mais de 18 milhões de pessoas no mundo (FERREIRA, 2014, p. 84).

O deslocamento forçado de pessoas/famílias é o liame entre as intervenções relacionadas a projetos de infraestrutura e urbanização, parcerias público-privadas, políticas

²⁸ Ratificado pelo Brasil em 1992.

²⁹ Artigo 11.1. Os Estados-partes do presente Pacto reconhecem o direito a toda pessoa a nível de vida adequado para si e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequada, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

habitacionais, grandes projetos urbanos, megaeventos esportivos, atividades minerárias e barragens hidroelétricas, e as remoções (NASCIMENTO *et al.*, 2020, p. 257³⁰)

As remoções forçadas são mecanismo de segregação socioespacial caracterizada pela dominação social, econômica e política pelo espaço (NAKANO, 2020, p. 156/157).

O Observatório das Remoções, projeto coordenado pelo LABCIDADE da FAU USP em parceria com o LABJUTA-UFABC e com o Observatório de Conflitos Fundiários – UNIFESP, que coleta, mapeia e divulga informações sobre remoções ou ameaças de remoções na Região Metropolitana de São Paulo - RMSP³¹ apurou que, no período de janeiro/2017 a dezembro/2020, 35.658 famílias foram removidas e 210.248 famílias foram ameaçadas de remoção de suas casas, sendo que destas, 73% se deram em áreas públicas e 87% em terrenos vazios (LABCIDADE).

Apenas no período entre março, mês da eclosão do novo coronavírus no Brasil, e 31/agosto de 2020, foram despejadas 6.373 famílias, sendo que em São Paulo foram 1.681 casos (ALVES; 2020), o que culminou com a Campanha Despejo Zero, que visa à suspensão de atividade, respaldada em decisão judicial ou administrativa, que tenha como objetivo o desabrigo de famílias e comunidades.

A proteção internacional à segurança da posse visa evitar violações a direitos humanos no cumprimento de ordens judiciais em ações possessórias que retirem famílias contra sua vontade do local que ocupam, tanto por garantia do direito à moradia, quanto por verificar ser a moradia, como direito humano, interdependente a outros direitos essenciais para a dignidade (RAMOS, 2014, p. 91).

Relacionam-se ao direito à moradia, o direito à alimentação, educação, trabalho, transporte etc., e até mesmo a integridade física, que, não raramente, aflige os ocupantes de determinado espaço urbano.

³⁰ NASCIMENTO, Denise Morado et al. *Remoções como prática institucionalizada: um olhar sobre os desastres-crimes minerários de Minas Gerais*. In Cartografias da produção, transitoriedade e desposseção dos territórios populares. São Paulo: Relatório bianual 2019-2020, 2020, p. 257/287.

³¹ A Região Metropolitana de São Paulo é a sexta maior aglomeração urbana do mundo e a principal da América Latina e é formada por 39 municípios, divididos em 5 sub-regiões: i) Norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato da Rocha e Mairiporã; ii) Leste: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaqueaqucetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano; iii) Sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul; iv) Sudoeste: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista e v) Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba. O Município de São Paulo integra todas as sub-regiões e é considerado uma cidade global. (PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO. Disponível em: RMSP – PDUI RMSP. Acesso em: 21/03/2021).

Alguns casos, por sua repercussão midiática e social, foram judicializados internacionalmente³² pela violação sistemática a direitos na remoção decorrente do cumprimento da ordem de reintegração de posse, como ocorreu em Pinheirinhos.

O vazio urbano que ficou conhecido como “Pinheirinho”, localizado no município de São José dos Campos/SP, foi ocupado por 1.789 famílias, com aproximadamente seis mil pessoas, em 2004, estruturado como bairro na urbe.

O terreno, avaliado em R\$ 134.568.544,00, acumulava, em 2016, dívida de IPTU com a Prefeitura Municipal no valor de R\$ 91.730.051,78, débito esse iniciado após a declaração de falência da empresa Selecta, que detinha o título de propriedade do imóvel (SOUSA; CASTRO, 2019, p. 6).

Apenas em 2012, isto é, oito anos após o começo das ocupações, foi iniciada a reintegração de posse por ordem do Tribunal de Justiça de São Paulo (mesmo havendo decisão da justiça federal em sentido contrário). Cerca de seis mil pessoas foram retiradas do bairro por um efetivo policial de aproximadamente dois mil militares do Estado de São Paulo, Guarda Civil Municipal, dois helicópteros, carro blindado da PM e demais viaturas policiais, ambulâncias e um caminhão de bombeiros (GINJO, 2014), demonstrando um cenário de guerra com diversas violações a direitos.

Além de ter inexistido uma prévia realocação e oferta de opções às famílias, os ocupantes não foram avisados da data e horário da ação, que se deu num domingo, e tiveram seus pertences destruídos, vez que não lhes foi oportunizada a retirada. Ainda, segundo relatório elaborado pelo Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa Humana de São Paulo (CONDEPE), foram registradas mais de 1,8mil denúncias de violações de direitos, inclusive, agressões físicas e morte de animais (BRASIL, 2012)³³.

Para evitar violação de direitos – reflexos do cumprimento da ordem de reintegração de posse – deve-se disponibilizar formas adequadas de proteção dos direitos dos envolvidos e busca de solução apropriada, assim como a observância de garantias processuais, quais sejam: i) autêntica oportunidade de consultar as pessoas afetadas; ii) prazo suficiente e razoável de notificação das pessoas afetadas com antecedência da data prevista para a remoção; iii) facilitar

³² Denunciado à Corte Interamericana de Direitos Humanos – OEA como “Massacre do Pinheirinho” (GINJO, 2014).

³³ Além das violações a direitos humanos e reflexo na questão habitacional do município, vale destacar o prejuízo ao erário, que, ao não proporcionar solução diversa à remoção, teve gasto, não apenas com a realização da própria reintegração de posse (realizada em imóvel particular que detinha dívida tributária), como com o fornecimento de abrigo para as famílias em ginásios esportivos, colchões, kit de higiene, roupas íntimas, refeições, pagamento de auxílio aluguel, quantia aproximada de R\$ 10,3 milhões (LEMES, 2012). Assim como danos morais e materiais decorrentes do ajuizamento pelas pessoas afetadas de 1.042 ações.

que todos os interessados, em um prazo razoável, tenham informações relativas aos despejos forçados previstos e os fins para que se destinam as terras; iv) a presença dos funcionários do governo ou seus representantes nas remoções, especialmente, quando afete um grupo de pessoas; v) identificação exata de todas as pessoas que serão removidas; vi) oferta de recursos jurídicos; vii) oferta de assistência jurídica, sempre que possível, às pessoas que necessitem pedir reparação para os tribunais (item nº 15, do Comentário Geral nº 7)³⁴.

No item nº 16, do Comentário Geral nº 7 do PIDESC, ainda, é previsto que, quando os afetados pelo desalojamento não dispuserem de recursos, o Estado deverá adotar as medidas necessárias para que seja proporcionada outra moradia, reassentamento ou acesso a terras produtivas, conforme o caso³⁵.

Em âmbito nacional, o “Manual de procedimentos: prevenção e soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos”, elaborado pelo Ministério da Justiça, em 2013, dispõe ser dever do juiz: i) a garantia do contraditório e da ampla defesa, assim como do devido processo legal; ii) com vistas a garantir o contraditório, deve o magistrado tentar a conciliação ou a realizar audiência de justificação prévia; iii) inspecionar a área em conflito com vistas a conhecer a realidade da comunidade e dos indivíduos que serão atingidos pela ordem de remoção e iv) colher informações sobre o cumprimento da função social da propriedade do imóvel em disputa por meio da requisição de informações a órgãos públicos (SAULE JR; LIBÓRIO; AURELLI, 2009, p. 23).

É, ainda, apontada como solução adequada aos conflitos a realização de mediação pública que conte com a presença de todos envolvidos no conflito e em que seja garantida a participação e voz das comunidades e sujeitos afetados (SAULE JR; LIBÓRIO; AURELLI, 2009, p. 24).

Essa mediação pública será pautada no cumprimento da função social da cidade e da propriedade; no direito à moradia; na responsabilização do Estado, prioritariamente, pela estruturação e implementação de uma política de prevenção e mediação de conflitos fundiários

³⁴ “El Comité considera que entre las garantías procesales que se deberán aplicar en el contexto de los desalojos forzosos figuran: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúan el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales”.

³⁵ Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reassentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda.

urbanos (federal, estadual e municipal); em soluções para o conflito fundiário de forma pacífica e negociada; na formação de comissões públicas de mediação e negociação; na educação em direitos; na efetivação de instrumentos de democracia participativa e no reconhecimento dos movimentos, redes, instituições, organizações, fóruns representativos de comunidades e de grupos sociais vulneráveis como legitimados a participar dos processos de negociação e mediação de conflitos fundiários (SAULE JR; LIBÓRIO; AURELLI, 2009, p. 25).

Parte das propostas foi acatada na alteração da normativa processual civil em 2015, subsistindo outros elementos já apontados (como a não inclusão do requisito de cumprimento da função social para deferimento das liminares), assim como a criação de instâncias de mediação pelo país.

Ainda, na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos, foram criadas diretrizes gerais para atuação dos agentes e instituições do Estado nos conflitos fundiários, com medidas preventivas ao conflito, procedimento em caso de judicialização e soluções garantidoras de direitos humanos, sendo previsto, ainda, no artigo 9º, a necessidade de permanência das populações locais na área em que estão estabelecidas enquanto não houver uma solução ao conflito fundiário que garanta os direitos humanos, devendo, ainda que temporariamente, adotar-se providências com fim de regularizar a situação jurídica no local, garantindo-se o acesso a todos os serviços essenciais.

Ter-se-á como parâmetro tais normativas, internacionais e nacionais, que asseguram o direito à moradia em seu conceito abrangente, envolve sua dimensão negativa e a segurança na posse, privilegiando-se os direitos humanos e a garantia de direitos.

2.4 Violação ao direito à moradia: uma consequência histórico-social

O capítulo pretendeu tratar sobre o aspecto material da garantia de direitos, em especial a dimensão positiva e a negativa do direito fundamental à moradia nos conflitos fundiários urbanos.

Para tanto, identificou-se na colonização e desigual ocupação do solo as raízes dos conflitos sociais de disputa pela terra no Brasil. O acesso a terra, contemplado na pauta dos Movimentos Indígenas, Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, atingidos por barragens, comunidades quilombolas e ribeirinhas, pescadores e seringueiros e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto - MTST, constitui a principal barreira para a transformação urbana das cidades brasileiras.

A despeito de uma legislação destinada à democratização do espaço urbano (dimensão positiva do direito à moradia), a dificuldade de acesso a terra para habitação, problema estrutural de moradia no país, é a principal responsável pelo processo de favelização e ilegalidade urbana, com o exponencial crescimento nas periferias das cidades.

As situações concretas de disputa pela terra urbana, em que são identificados e individualizados os sujeitos, denominadas de conflitos fundiários urbanos em sentido estrito, têm como pano de fundo a democratização da política urbana, com o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, garantia do direito à moradia digna, mobilidade, acesso a serviços e infraestrutura etc.

A tutela jurisdicional nas disputas pelo espaço urbano normalmente ocorre por meio de ações possessórias e/ou por ações civis públicas, sendo que nas primeiras se busca a remoção das pessoas que exercem a posse em determinado espaço, e nas ações civis públicas intenta-se a proteção a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

As ações possessórias, reguladas nos artigos 554 a 568 do Código de Processo Civil, estão inseridas no Título III, relativo aos procedimentos especiais. Os procedimentos especiais visam à simplificação e agilização do trâmite processual, sendo a tutela exercida de forma sumária, isto é, sem um exame aprofundado da causa. Nas ações possessórias o autor deve provar a sua posse, a turbação ou esbulho praticado pelo(s) réu(s), a data da turbação ou do esbulho e a continuação ou perda da posse (artigo 561, CPC) e o juiz, sem ouvir o réu, expedirá o mandado liminar de manutenção ou reintegração de posse.

Muito embora seja vedada a discussão acerca da propriedade nas possessórias (artigo 557, CPC), a prova da posse é feita no processo, como visto na pesquisa de Giovanna Milano (2016), por meio do título de propriedade, numa dimensão individual da posse - enquanto exteriorização do direito à propriedade, colocando os ocupantes em posição jurídica de clandestinos.

Numa dimensão coletiva, a posse é vislumbrada de forma autônoma à propriedade e sua função social é satisfazer as necessidades básicas de uma sociedade, como a posse moradia e a posse trabalho

O procedimento das ações possessórias, mesmo com a reforma na normativa processual civil, em 2015, que inovou ao prever a necessidade de realização de mediação e participação da Defensoria Pública e do Ministério Público, mantém a possibilidade da remoção de pessoas vulneráveis e hipossuficientes sem a oportunidade de contraditório.

O Código de Processo Civil de 2015, ordenado, disciplinado e interpretado de acordo com os valores e normas constitucionais, adota a mediação e outros métodos de solução

consensual como meios de resoluções de conflitos, o que deve ser estimulado pelos atores do sistema de justiça, até mesmo no curso do processo judicial. No rito das possessórias, a mediação é prevista em duas situações: quando a ocupação do imóvel tenha ocorrido há mais de um ano e dia (posse velha) e quando decorrido o prazo de um ano após o deferimento da liminar de reintegração de posse sem que o mandado tenha sido cumprido (artigo 565 e parágrafo 1º, CPC).

A previsão de mediação na normativa processual civil ampara as medidas promovidas pelo Ministério das Cidades em 2009, quando, por meio da Resolução nº 87 de 2009, recomendou a criação de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos e conceituou mediação de conflitos urbanos como o “processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculado ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos” (artigo 3º).

Serão intimados a participar os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, do Estado ou do Distrito Federal e do Município em que se situa a terra em disputa (parágrafo 4º do artigo 565 do CPC).

A mediação é, assim, pública nos conflitos fundiários urbanos e configura um instrumento que visa impedir a violação a direitos e garanti-los. Além da mediação, o Manual de procedimentos: prevenção e soluções adequadas aos conflitos fundiários urbanos, elaborado pelo Ministério da Justiça em 2013, elenca como dever do juiz para se evitar a violação a direitos fundamentais nas ações que tem por objetivo a remoção forçada de pessoas: i) a garantia do contraditório e da ampla defesa, assim como do devido processo legal; ii) com vistas a garantir o contraditório, deve o magistrado tentar a conciliação ou a realizar audiência de justificação prévia; iii) inspecionar a área em conflito com vistas a conhecer a realidade da comunidade e dos indivíduos que serão atingidos pela ordem de remoção e iv) colher informações sobre o cumprimento da função social da propriedade do imóvel em disputa por meio da requisição de informações a órgãos públicos.

Embora a pesquisa verse sobre a resolução negociada de conflitos pela mediação no GAORP, os conflitos são apresentados como condição de oxigenação da vida social, com potencial emancipatório de democratização dos espaços urbanos. A ressalva se dá de forma a se lembrar que os sujeitos identificados nos conflitos fundiários urbanos estão em posições assimétricas de poder, o que não pode ser ignorado na mediação do conflito coletivo.

3 MEDIAÇÃO E CONFLITOS SOCIAIS

(...) o direito em todas as suas etapas, desde o momento legiferante até sua aplicação *in factum*, não é ideologicamente (tampouco politicamente) neutro, mas orientado por condições políticas, econômicas e sociais incumbidas de manter o estado de coisas germinado no desenvolvimento do capitalismo (TEODORO, 2017, p. 18)

Como destacado na primeira seção, a aplicação da lei, especialmente quando se trata de conflitos fundiários urbanos tutelados em ações possessórias, se dá de forma a manter um estado de coisas com fundamento na propriedade privada - com a utilização de dispositivos legais do direito privado, sem a realização de uma leitura constitucional -, desvinculando-a de sua função social. Essa barreira na interpretação dos(as) magistrados(as) poderia ter sido sanada se na elaboração do Código de Processo Civil tivesse sido incluída, como condição para a tutela possessória, o cumprimento da função social da propriedade, o que não se realizou devido a orientações do Legislativo.

De igual forma, na (re)produção do *status quo*, mas com fundamento na separação dos poderes, o Poder Judiciário, diferentemente da atuação sobre outros direitos, como o direito à saúde, possui uma atuação tímida ao tutelar o direito à moradia em sua dimensão positiva, mediante fornecimento habitacional. Isso reforça a necessidade da adoção de estratégias que visem garantir o direito à moradia, como, por exemplo, a atuação do Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse (GAORP).

3.1 Judicialização de políticas públicas e litígio estrutural

A Constituição Federal de 1988 surge no contexto de redemocratização brasileira, processo de transição que se deu pela conciliação assimétrica entre as forças políticas em disputa e as estruturas de poder, ocasionando a transferência de responsabilização para os sistemas Judiciário e político para sua concretização no decorrer do tempo (VIEIRA; 2013, p. 18-19).

Essa conciliação entre interesses de muitos grupos heterogêneos resultou num texto constitucional que consagra valores liberais e sociais, permitindo com que diversos setores sociais pressionem o poder público para sua concretização (VIEIRA; 2013, p. 19).

Em análise sobre o conteúdo da Constituição, apurou-se que, em seu texto original, cerca de 30,5% dos dispositivos tratavam sobre políticas públicas (NASSAR, 2011, p. 43).

A oferta de uma política pública falha e limitada em sua amplitude, acrescido de uma necessidade fática e uma ampliação do acesso à justiça, com a garantia de assistência jurídica integral e gratuita exercida pela Defensoria Pública, aumentou a judicialização de direitos sociais.

A omissão, prática arbitrária ou ineficiente do Poder Público (Executivo e Legislativo) na formulação ou execução de políticas públicas, que enseja a judicialização, transfere ao Poder Judiciário a decisão sobre os direitos sociais, que antes eram submetidos ao crivo decisório dos poderes encarregados pela formulação e execução de tais políticas (SOUZA; 2012, p. 12).

A ampla judicialização de direitos sociais, principalmente, após CRFB/88, atrai para o Poder Judiciário a incumbência de decidir sobre o caso concreto, em atenção ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, inclusive nas situações de omissão legislativa (LUNARDI; DIMOULIS, 2016, p. 246).

Somado à possibilidade de controle de constitucionalidade em sede incidental/difuso, ao ser instado, o Poder Judiciário vem, cada vez mais, ingerindo, ainda que indiretamente, na atuação administrativa em políticas públicas, como, por exemplo, em casos envolvendo direito à saúde, direito do consumidor e direito ambiental, como no fornecimento de medicamentos e/ou tratamento médico a uma pessoa, em que, ao determinar que o Poder Público forneça o medicamento/consulta, o Judiciário atua selecionando aqueles a quem será direcionada a verba destinada à saúde³⁶.

O controle judicial sobre a forma de efetivação das políticas públicas e satisfação dos direitos sociais tem causado diversas críticas, relacionadas especialmente à objeção democrática, segundo a qual o Poder Judiciário é inapto à atuação em políticas públicas vez que seus membros não foram democraticamente eleitos, tampouco apresentam *expertise* para a execução da política.

³⁶ Em estudo denominado “Dimensões da constitucionalização das políticas públicas”, realizado em 2016, o professor Dimitri Dimoulis e a professora Soraya Lunardi (2016, p. 248/249) analisam pesquisas sobre a judicialização do direito à saúde na qual apontam que as decisões proferidas nesses processos: i) os medicamentos mais caros são fornecidos, ii) os remédios mais concedidos são aqueles não autorizados, iii) comumente os beneficiários não são aqueles que mais necessitam, vez que possuem acesso à justiça, iv) aumento na porcentagem do orçamento público destinado a atender ordens judiciais e v) a atuação judicial cria disparidades ao despendar verba pública em medicamentos onerosos e não autorizados, ao passo que a mesma verba poderia ser direcionada a uma política mais ampla, isto é, forçar o deslocamento de recursos de políticas públicas universais para satisfazer poucos interesses individuais. Destaque-se, em 2018, o Superior Tribunal de Justiça no REsp 1.57.156, firmou entendimento de que o Poder Público apenas fornecerá medicamentos que estão fora da lista do Sistema Único de Saúde (SUS) quando presentes três requisitos: i) comprovação, por meio de laudo médico, da necessidade do medicamento e aponte o motivo da ineficácia dos medicamentos fornecidos pelo SUS, ii) hipossuficiência econômica do paciente e iii) o medicamento ser registrado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Contudo, a atuação do(a) juiz(íza) decorre da própria atividade judicante, chamada por Owen Fiss (*apud* VITORELLI, 2020, p. 91) de “quatro restrições públicas”, quais sejam i) os juízes devem processar e julgar causas que eles eventualmente evitariam (inafastabilidade da jurisdição); ii) as partes interessadas devem ser ouvidas (contraditório e ampla defesa); iii) os processos devem ser conduzidos publicamente (publicidade) e iv) necessidade de decidir e motivar as decisões em público (dever de fundamentação).

Ainda, além de mero resultado do protagonismo do Judiciário, a judicialização da política e das relações sociais é resultado de uma “guinada para os direitos” pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que adotam como práticas de resistência e de demandas igualitárias da sociedade civil a judicialização de determinados casos (RIBAS; SOUZA FILHO, 2011, p. 50).

A utilização do Judiciário por grupos vulnerabilizados, transformando problemas sociais em “assunto de direito”, se dá, sobretudo, quando há necessidade de dar visibilidade a determinado tema ou de que ele seja tratado com urgência, como forma de realocação de recursos finitos do Estado aos interesses dessa população que não teve oportunidade de ser atendida no processo político democrático definido pelas majorias de cada momento (LIMA; FRANÇA, 2019, p. 215).

A ingerência do Judiciário decorre, portanto, de seu papel contramajoritário perante o modelo institucional vigente, que permite omissões institucionais que culminam em violações massivas a direitos humanos (DIAS; NEPOMUCENO; COSTA, 2019, p.143).

Mais importante e profícua que tal discussão sobre a legitimidade do Poder Judiciário, vez que o contexto fático demonstra a atuação jurisdicional, se mostra o debate sobre a forma que se discutirá e decidirá a política pública, num processo protagonizado por valores constitucionalmente públicos e em diálogo (VITORELLI, 2020, p. 91).

Os direitos sociais, segundo David Landau (*apud* LIMA; FRANÇA, 2019, p. 2019), podem ser concretizados via judicial por meio de ações individuais, por injunções proibitivas (“*negative injunctions*”), pelo controle de constitucionalidade (“*weak-form review*”), pelo experimentalismo, desdobramento do “*weak-form review*”, e por decisões estruturais (“*structural injunctions*”).

Nas ações individuais comumente são pleiteados direitos sociais relativos à saúde e aos direitos consumeristas. A judicialização desses direitos de forma majoritariamente individual tem causado o desequilíbrio orçamentário na Administração Pública, com a realocação de fundos destinados à saúde para os custos da judicialização e em benefício daqueles que possuem acesso à justiça, já que os magistrados(as) brasileiros(as) têm demonstrado maior abertura em

decidir demandas que envolvem direitos sociais sob a perspectiva individual (PORFIRO, 2018, p. 15/19).

O provimento jurisdicional favorável às demandas relativas ao direito à saúde, em detrimento de outros direitos sociais, como o direito à moradia, decorre, dentre outros, da judicialização de forma individual que permite retornos também individuais, o que repercute de forma baixa na redistribuição da riqueza social, beneficiando aqueles(as) que detêm mais conhecimento e acesso ao sistema de justiça (classe social mais privilegiada), ao passo que o direito à moradia, ainda que integrante do mínimo existencial, para sua concretização, implicaria significativa redistribuição de recursos na sociedade, perpassando pela alocação orçamentária que demandaria a revisão e formas de tributação regressiva (SILVA; COMARU; SILVA, 2019, p. 29³⁷).

Há de se destacar que, em muitas situações, o provimento jurisdicional não trará solução ao caso concreto em razão da impossibilidade de fornecimento do direito pleiteado pela Administração Pública, como, lamentavelmente, tem se dado nos casos de pedido de internação em leito de unidades de terapia intensiva para tratamento da covid-19, uma vez que, nos períodos de maior contaminação, não há leitos suficientes à demanda de pessoas com necessidade de internação.

Ainda, para Ingo Wolfgang Sarlet (2017, p. 227), é necessária a possibilidade de litigância de forma individual, vez que quando se tratar de uma decisão estrutural, em que a sua execução, relacionada à reestruturação de uma instituição ou política pública, se prolonga no tempo, as ações individuais darão guarida àqueles direitos emergenciais existentes.

As injunções proibitivas, por sua vez, cujos efeitos da decisão judicial também se limitam aos litigantes, são aquelas que visam impedir o retrocesso de um direito que deixa de amparado legislativamente (PORFIRO, 2018, p. 12).

No modelo fraco de intervenção judicial em políticas públicas (*weak-form review*) e nas decisões estruturais (*structural injunctions*), o provimento jurisdicional atinge diversas pessoas (grupos heterogêneos) e envolvem litígios complexos (DIAS; FRANÇA, 2019, p. 220).

Há, ainda, o modelo experimentalista, pelo qual o/a magistrado/a ou tribunal, como forma de auxiliar na demanda estrutural, promove o diálogo institucional entre o Executivo e o Legislativo e uma abertura à participação da população afetada pela omissão dos poderes políticos e da sociedade civil (SERAFIM; ALBUQUERQUE, 2020, p. 272).

³⁷ SILVA, Eliane Alves da; COMARU, Francisco de Assis; SILVA, Sidney Jard da Silva. *Ação da Defensoria Pública Paulista em prol do direito à moradia: desafios e limites da judicialização*. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, v. 4. n. 25 p. 20/34, dez. 2019.

No modelo fraco de intervenção e no experimentalismo, o Judiciário, apesar de fundamental, não decide qual(ais) a(s) política(s) pública(s) a ser(em) implementada(s), apostando na formulação do diálogo institucional e no apontamento dos resultados pretendidos com a decisão, ao passo que no modelo *strong-form review* a decisão final sobre as demandas incumbe ao Judiciário (SERAFFIM; ALBUQUERQUE, 2020, p. 272).

Mark Tushnet, Cass Sustein e Rodriguez-Garavito (*apud* DIAS; FRANÇA, 2019, p. 223), com base na experiência estadunidense de judicialização de direitos sociais, sustentam que o modelo fraco de intervenção judicial, enquanto forma decisória que causa impactos (in)diretos no orçamento público, proporciona maior equilíbrio entre o imperativo democrático de separação dos poderes e o dever judicial na proteção dos direitos sociais ao promover o diálogo (natura interativa – “*iterative nature*”) e viabilizar uma maior participação dos atores constitucionais, que possuem expertise e legitimidade. Ao menos em tese, isso causaria maior aderência da classe política em cumprir a decisão, que passaria por três fases: tentativa de implementação, observação das falhas e êxitos e reavaliação judicial (DIAS; FRANÇA, 2019, p. 223).

Não há no ordenamento jurídico brasileiro um procedimento adequado para a implementação de políticas públicas (ARENHART, 2015), sendo os direitos sociais judicializados de forma individual e/ou coletiva.

As ponderações acerca da judicialização individual, como no caso de ações que visam à realização imediata de cirurgia, sem a análise da urgência, ignorando a existência de critérios administrativos, como processos que buscam a recuperação complexa do meio ambiente mediante imposição de multas diárias ou a modificação do sistema carcerário de determinado estado ou país (GALDINO, 2020, p. 27), já foram apontadas. Assim, será abordado sobre as formas de judicialização coletiva no Brasil, partindo dos conceitos de litígios e processos coletivos e litígios e processos estruturais.

Ainda, por se tratar de tema relativamente recente na doutrina brasileira, serão trazidos os conceitos utilizados pelos principais pesquisadores sobre o tema, fazendo-se uma distinção entre litígio estrutural, processo estrutural e decisão estrutural.

3.1.2 Conceito de litígio estrutural

Litígios e lides são conflitos de interesses juridicamente relevantes e litígio coletivo é aquele “conflito de interesses que se instala envolvendo um grupo de pessoas, mais ou menos

amplo, sendo que essas pessoas são tratadas pela parte contrária como um conjunto, sem que haja relevância significativa em qualquer de suas características estritamente pessoais” (VITORELLI, 2020, p. 24).

Os litígios coletivos no Brasil são processados de forma coletiva por meio do microsistema processual coletivo, que engloba a Lei da Ação Civil Pública, Código de Defesa do Consumidor, Lei do Mandado de Segurança, Lei da Ação Popular, Lei de Improbidade Administrativa, Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso e outros.

Também podem servir a solucionar litígios coletivos o sistema de precedentes obrigatórios, previsto no artigo 926 e seguintes, do Código de Processo Civil (VITORELI, 2020, p. 48).

E o projeto do Código de Processo Civil previa a possibilidade de conversão da ação individual em ação coletiva quando o pedido tivesse alcance coletivo, ofendendo esferas individuais e coletivas, ou visasse a solução de um conflito cuja resolução devesse ser uniforme³⁸. Contudo, o artigo foi vetado com fundamento na necessidade de uma disciplina própria.

São abrangidos pela tutela coletiva os interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, assim denominados pelo Código de Defesa do Consumidor como aqueles, respectivamente, transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base e os decorrentes de origem comum (artigo 81).

³⁸ I – tenha alcance coletivo, em razão da tutela de bem jurídico difuso ou coletivo, assim entendidos aqueles definidos pelo art. 81, parágrafo único, incisos I e II, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e cuja ofensa afete, a um só tempo, as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade; II – tenha por objetivo a solução de conflito de interesse relativo a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução; por sua natureza ou por disposição de lei, deva ser necessariamente uniforme, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo. § 1º Além do Ministério Público e da Defensoria Pública, podem requerer a conversão os legitimados referidos no art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e no art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor). § 2º A conversão não pode implicar a formação de processos coletivo para a tutela de direitos individuais homogêneos. § 3º Não se admite a conversão, ainda, se: I – já iniciada, no processo individual, a audiência de instrução e julgamento; ou II – houver processo coletivo pendente com o mesmo objeto; ou III – o juízo não tiver competência para o processo coletivo que seria formado. § 4º Determinada a conversão, o juiz intimará o autor do requerimento para que, no prazo fixado, adite ou emende a petição inicial, para adaptá-la à tutela coletiva. § 5º Havendo aditamento ou emenda da petição inicial, o juiz determinará a intimação do réu para, querendo, manifestar-se no prazo de 15 (quinze) dias. § 6º O autor originário da ação individual atuará na condição de litisconsorte unitário do legitimado para condição do processo coletivo. § 7º O autor originário não é responsável por nenhuma despesa processual decorrente da conversão do processo individual em coletivo. § 8º Após a conversão, observar-se-ão as regras do processo coletivo. § 9º A conversão poderá ocorrer mesmo que o autor tenha cumulado pedido de natureza estritamente individual, hipótese em que o processamento desse pedido dar-se-á em autos apartados. § 10 O Ministério Público deverá ser ouvido sobre o requerimento previsto no caput, salvo quando ele próprio o houver formulado.

Tal classificação tem causado complicações na prática interpretativa, como exemplo disso, Edilson Vitorelli (2020, p. 43) menciona dois julgados em que o Superior Tribunal de Justiça tratou o mesmo litígio – mesmo direito e mesma pretensão –, ora como direito individual homogêneo de caráter indivisível, ora como direito coletivo.

A partir da análise das características do litígio, tal como ele ocorre, Edilson Vitorelli (2020, p. 45/48) desenvolveu uma classificação de litígios que pretende alterar o modo de avaliação das características e fases processuais do processo coletivo no Brasil.

Para o autor, partindo dos conceitos de sociedade enquanto estrutura, solidariedade e criação, os litígios coletivos podem ser classificados em: i) de difusão global (litígios globais), ii) de difusão local (litígios locais) e iii) difusão irradiada (litígios irradiados) (VITORELLI, 2020, p. 56).

As características e distinções entre eles se darão pela análise de sua complexidade e conflituosidade levando em consideração as características do(s) grupo(s) que é (são) afetado(s). Segundo Edilson Vitorelli (2020, p. 29/30), a complexidade é o elemento que decorre da soma entre uma lesão com aspectos variados e diversas possibilidades de tutela, já a conflituosidade relaciona-se à intensidade do impacto, à diferença de posições sociais e à forma que o litígio impacta os sujeitos/indivíduos.

Nos litígios globais há pouca conflituosidade, já que a lesão, apesar de quantificável individualmente, impacta uma pessoa ou grupo de pessoas de forma diminuta e uniforme; já o grau de complexidade pode ser alto ou baixo, a depender da dificuldade em definir o modo de prestação da tutela jurisdicional, como nos casos de pequenas lesões em massa a direitos do consumidor e lesões ambientais menores (VITORELLI, 2015, p. 486).

Os litígios globais podem ser divididos em simples e complexos. Nos primeiros, comumente decorrentes de pequenas lesões de massa a consumeristas, como, por exemplo, a venda abusiva de seguro-viagem, como não há preferências ou peculiaridades individuais, vez que decorre de um comportamento ilícito estrutural, deve ser prestigiada a tutela da sociedade como um todo, de forma a evitar o enriquecimento ilícito e desestimular o comportamento ilícito (VITORELLI, 2015, p. 493).

Consoante Vitorelli (2015, p. 499), decorre do princípio do devido processo legal, assegurado constitucionalmente, o direito a participar instrumentalmente do processo com vistas a assegurar a obtenção de uma boa decisão judicial. Contudo, continua o autor (2015, p. 500/508), nos litígios globais simples, considerando que a participação dos indivíduos atingidos em nada acrescentará para a qualidade da decisão, o legitimado coletivo (aquele(s) elencado(s)

no artigo 5º da Lei nº 7.347/85 e artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor) representará os interesses da sociedade e lhe prestará contas.

São elementos do conceito de devido processo legal a imparcialidade do juiz, a igualdade entre as partes, a efetividade da tutela e o direito à participação no desenvolvimento do processo (VITORELLI, 2015, p. 156).

Como reflexo da democracia, em que o cidadão tem direito a participar da decisão estatal, o direito à participação, cujo objetivo é influir no convencimento do julgador, é composto do direito a ser cientificado do processo e o direito a ser ouvido (VITORELLI, 2015, p. 176).

O direito à participação possui dois fins: i) processual: a produção de provas pelas partes e a análise delas pelo julgador permite que a decisão a ser proferida seja melhor, com uma visão mais acurada da realidade e ii) extraprocessual: pacificação social ao produzir nos indivíduos que participam diretamente no processo o sentimento de justiça, legitimando o resultado (VITORELLI, 2015, p. 175).

No direito brasileiro, a representação no processo coletivo se dá por aqueles legitimados ativos que não possuem vínculo pessoal com o litígio, não limitados, portanto, por vínculos subjetivo ou objetivo entre representantes e representados (VITORELLI, 2015, p. 185).

Já nos litígios coletivos globais complexos, correntemente identificados em litígios ambientais de pequena monta, há mais de uma forma de solução disponível ou a definição do custo-benefício entre as opções dadas é difícil, como no caso de despoluição de um rio (VITORELLI, 2015, p. 513-517).

O representante deve, nesses casos, considerando que o litígio não se resolve em respostas dicotômicas como lícito/ilícito, válido/inválido e há uma diversidade de possibilidades, ouvir a comunidade científica e os especialistas, por meio de *amicus curiae* ou audiências públicas (VITORELLI, 2015, p. 516-518).

Nos litígios coletivos de difusão local, a lesão impacta um grupo minoritário, afetando intensamente tanto o direito individual quanto o coletivo, como no caso de lesões graves a direitos de grupos indígenas ou trabalhadores de uma mesma empresa, podendo o vínculo de solidariedade social entre os indivíduos se dar de forma mais tênue, quando compartilham uma posição na sociedade (“perspectiva social”), ou em quatro níveis distintos de solidariedade: litígios coletivos relacionados aos direitos trabalhistas, a tratamentos de saúde disponíveis por pessoas portadoras da mesma doença, a vítimas de um mesmo acidente, a minorias raciais, de gênero, orientação sexual etc. (VITORELLI, 2020, p. 34-35).

Nesses litígios, a conflituosidade é média, pois, em que pese a confluência de perspectiva social, é possível que os membros ou integrantes da comunidade tenham opiniões e interesses divergentes sobre o resultado almejado, já que eles são atingidos de modo diverso pelo litígio (VITORELLI, 2015, p. 85).

Por fim, os litígios coletivos de difusão irradiada são aqueles em que a lesão atinge diretamente diversas pessoas ou grupos, que não compartilham uma mesma perspectiva social e são impactados de forma e proporções diferentes, como nos conflitos decorrentes da instalação de uma usina elétrica, em que, no momento de instalação, atinge grupos específicos e, no curso das obras, impacta outros (VITORELLI, 2015, p. 88).

Outros exemplos desse tipo de litígio podem ser vislumbrados nos conflitos fundiários de grandes proporções, como a desocupação da favela do Jaraguá, a transposição das águas do rio São Francisco etc. (VITORELLI, 2020, p. 38).

A variedade de formas de solução não preestabelecidas em lei para os problemas que possuem elevado grau de policentria (GALDINO, 2020, p. 77), somada à alta complexidade e conflituosidade, dão ensejo a conflitos mutáveis e/ou multipolares, ou seja, com grande número de opiniões concorrentes (VITORELLI, 2015, p. 88).

Comumente apontado como exemplo de litígio coletivo irradiado é o desastre ambiental de Mariana, ocasião em que, no dia 05 de novembro de 2015, diversos subgrupos sociais foram atingidos, de modo e intensidade distintos, pelo rompimento da barragem, sendo que os membros dessa sociedade experimentaram as lesões em proporções diversas, de modo, portanto, a titularizarem o direito de forma não idêntica (VITORELI, 2020, p. 38/40).

Assim, quanto mais próximo do ponto central da lesão ou dano, maior é a violação ao direito daquele/a afetado/a, sendo que a intensidade da lesão diminui com a distância de seu epicentro (VITORELI, 2020, p. 40). Nessa modalidade de litígio, portanto, a tutela jurisdicional deverá protagonizar os subgrupos mais atingidos pela lesão/dano (VITORELI, 2020, p. 41).

Os litígios são aduzidos em juízo por meio de um processo, cujo conceito etiológico decorre do latim *procedere* e significa desenvolvimento, progresso, indicando uma sequência de atos e acontecimentos relacionados entre si, determinados por uma ação (*input*) e que conduzem a um resultado (*output*) (DIMOULIS; LUNARDI, 2020, p. 27/30)³⁹.

O processo legal é a sequência de atos (ação ou omissão) aptos para se chegar a um resultado jurídico, lei, decisão administrativa ou ato jurídico aplicando normas já existentes (DIMOULIS; LUNARDI, 2020, p. 31).

³⁹ DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de Processo Constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 7ª ed. São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2020.

O processo judicial, espécie do gênero processo legal, é aquele protagonizado pelo Poder Judiciário, que tem como finalidade a satisfação de direitos subjetivos substanciais perante a justiça (DIMOULIS; LUNARDI, 2020, p. 33/34).

O exercício da função jurisdicional no processo judicial tem como principais objetivos: i) a aplicação do direito objetivo ao caso concreto, resolvendo, do ponto jurídico, o conflito (escopo jurídico da jurisdição), ii) pacificação social, isto é, resolução do conflito na esfera social (escopo social), iii) educar os jurisdicionados (escopo educacional) e iv) político (NEVES, 2017, p. 79/80).

Segundo Daniel Amorim Assumpção Neves (2017, p. 80), o escopo político pode ser vislumbrado sob três perspectivas: i) como fortalecimento ao Estado, vez que o funcionamento pleno e eficaz da jurisdição aumenta a credibilidade do Estado frente aos cidadãos, ii) a jurisdição enquanto último recurso de proteção a valores constitucionais, garantindo respeito às liberdades públicas e direitos fundamentais e iii) incentivo de participação popular por meio do processo, como na ação popular e nas ações coletivas.

O processo coletivo é uma técnica processual que autoriza a tutela jurisdicional daqueles direitos afetados pelos litígios coletivos e que se desenvolve por meio de um representante que litiga em favor dos titulares do(s) direito(s) (VITORELI, 2020, p. 48). O processo coletivo é, assim, apenas uma forma de se prestar a tutela jurisdicional aos litígios coletivos, mas não a única (VITORELLI, 2018, p. 338).

Para Edilson Vitorelli, os litígios estruturais, decorrentes do funcionamento de uma estrutura burocrática, comumente de natureza pública, que permite ou perpetua a violação a direitos, dão origem a um litígio coletivo irradiado, sendo que, um litígio estrutural é necessariamente um litígio coletivo irradiado, mesmo que nem todo litígio coletivo irradiado seja estrutural (VITORELLI, 2018, p. 338).

Assim, para o autor (2018, p. 340), o processo estrutural será o processo coletivo que pretenda, pela via jurisdicional, a reestruturação de uma estrutura burocrática, pública ou privada, a qual causa, estimula ou permite a violação a direitos pela forma como atua.

São desafios dentro de um processo estrutural: apreender o litígio em sua complexidade e conflituosidade, de forma a permitir que sejam ouvidos diferentes grupos de interesses; elaborar um plano para reestruturar a instituição/política pública com o fim de que deixe de causar violações a direitos; executar esse plano de alteração de forma compulsória ou negociada; avaliar a execução do plano, de modo a garantir a correção da violação e evitar a reiteração futura dos comportamentos violadores; a partir dos resultados avaliados, reelaborar o plano para incluir aspectos antes despercebidos ou minorar eventuais efeitos colaterais e, com

a implementação do plano, novamente iniciar o ciclo até que a estrutura esteja reorganizada (VITORELLI, 2018, p. 340), tal como ocorre numa política pública.

A essa forma de litigar, que envolve a reorganização de estruturas, via judicial, como mecanismo de superação de situações de afronta a preceitos constitucionais, como a segregação racial escolar, os danos ambientais, as violações sistemáticas a direitos humanos nos presídios, nas instituições psiquiátricas, nos departamentos de polícia e nos sistemas públicos de habitação (PORFIRO, 2018, p. 22/26), foram designadas diversas denominações: *injunction*, decisão, medida, execução, reforma, litígio, ações, provimentos estruturais ou estruturantes.

A origem do fenômeno é apontada nos Estados Unidos, quando, em 1954, no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, a Suprema Corte Estadunidense impôs a dessegregação racial nas escolas – que seguiam a doutrina *separate but equal*⁴⁰ – em um sistema unitário não racial, tendo como resultado, num período de 12 anos, a redução da taxa de segregação de 80%, em 1968, para 23%, em 1980 (GALDINO, 2020, p. 23).

Segundo Abram Chayes (*apud* SABEL; SIMON, 2004), em 1976, os esforços para aplicação dos princípios do Estado de Direito nas instituições estatais sob o paradigma do Estado do Bem Estar Social produziram um novo tipo de litigância. O processo tradicional estruturado por duas partes privadas, em que uma solicita a demanda jurídica de outra, e bipolarizado, focado nos efeitos da decisão apenas aos litigantes, já não era suficiente para responder à categoria da litigância por direitos civis (FERRARO, 2015, p. 7).

Os casos que envolvem interesse público dizem respeito a grandes instituições públicas e requerem medidas de longo prazo para reestruturar e monitorar tais instituições (SABEL; SIMON, 2004).

A experiência de reforma de uma instituição ou política pública em decorrência de um provimento jurisdicional também se deu em outros países, mormente naqueles países do Sul Global, como a Colômbia, Brasil, Argentina, África do Sul e Índia (PORFIRO, 2018, p. 11).

Acerca do fenômeno, foram feitas diversas análises, ora denominando-o como *public law litigation*, ora como *structural reform*, policentria e, ainda, como causalidade estrutural e espécie normativa resultante do processo (GALDINO, 2020, p. 35/37).

No modelo de processo de interesse público (*public law litigation*), com fundamento em Abram Chayes (*apud* GALDINO, 2020, p. 46/48), são apontadas como características: i) uma

⁴⁰ As leis estaduais Jim Crow permitiam a segregação dos negros e negras a diversas dimensões da vida social, quando levado à Suprema Corte, no caso *Plessy v. Ferguson*, a Suprema Corte estadunidense declarou constitucional a legislação de Lousiana que determinada às companhias ferroviárias a acomodação separada para brancos(as) e negros(as) (PORFIRO, 2018, p. 122).

estrutura de partes expansiva, em que o conflito resolve-se mediante concessões recíprocas, privilegiando-se o interesse de ambas partes, ii) o juiz é chamado para avaliar programas prospectivos com vistas a corrigir uma política pública; iii) a tutela jurisdicional é projetada para o caso, de forma negociada, ampla e flexível, iv) as consequências da decisão atingem até mesmo aqueles que não integram o processo e v) o(a) juiz(íza) possui papel ativo na investigação, determinação dos fatos e organização processual, visando alcançar o resultado almejado, isto é, a correção da política pública.

É apontado como exemplo desse modelo processual o caso *Holt vs. Sarver*, nos Estados Unidos, em que foi questionada a constitucionalidade do sistema prisional do Arkansas (GALDINO, 2020, 49/50).

As críticas a esse conceito se dão no sentido de que o *public law litigation* se mostra limitado ao não antever que processos como falências e recuperação de empresas, cujos interesses são privados, possuem características do processo de interesse público, ao passo que há processos que têm as características de *public law litigation*, mas não demandam uma etapa executiva (GALDINO, 2020, p. 54/56).

A *structural reform* (reforma estrutural), consoante Owen Fiss (*apud* GALDINO, 2020, p. 60/61), tem como características:

- a) o foco do processo é uma condição de vida social e o papel que grandes organizações desempenham na determinação destas condições;
- b.1) na parte autora da ação verifica-se como vítima um grupo, o que exige um representante, alguém que não necessariamente seja membro do grupo. Ademais, os benefícios em que pese também seja do grupo, não necessariamente coincidirá em todos os termos com o grupo-vítima, podendo, por exemplo, ampliar-se;
- b.2) na parte ré, o autor do ato ilícito, o representante do réu e a pessoa que deve cumprir a medida em regra são pessoas distintas. Ademais, a figura do autor do ato ilícito praticamente desaparece, eis que o foco do processo não é o ato ilícito cometido, mas a dinâmica da burocracia estatal que o produziu;
- c) o juiz possui um papel mais ativo no processo, devendo assumir uma responsabilidade afirmativa para assegurar uma representação adequada;
- d) a fase de execução é certa, não é eventual. Tem um começo, talvez um meio, e quase não tem fim. Envolve uma longa e contínua relação entre o juiz e a instituição para eliminação das condições que ameaça os valores constitucionais;
- e) a medida judicial é considerada em termos instrumentais, tendo em vista o valor constitucional ameaçado, não sendo decorrência óbvia deste; é escolhida entre as várias formas de atingir este propósito, fundamentando-se, em boa medida, em considerações de justiça e estratégia.

A essa proposta de conceito são apresentadas três principais críticas: i) o conceito é insuficiente ao deixar de abranger a possibilidade de atuação sobre instituições privadas, ii) as características das partes não incluem processos em que a estrutura é multipolar, despolarizada ou proposta por quem não é vítima e iii) a necessidade de envolver a burocracia ou instituição,

quando haveria situações de fato que conduzem a um litígio estrutural (GALDINO, 2020, p. 61/67).

Como exemplo, é apontado o caso da Ação Civil Pública n. 93.8000533-4, conhecida como ACP do Carvão, que visa(va) à recuperação ambiental de áreas degradadas, que, segundo Matheus Galdino (2020, p. 66), possui as características apontadas para uma *structural reform*, não se direcionando, contudo, a corrigir uma burocracia estatal.

Também apresentado como modelo processual e característica dos processos estruturais são os processos policêntricos ou policentria em que o problema se constitui por centros diversos de interesses imbricados entre si e sua solução dependerá da solução de todos os interesses (GALDINO, 2020, p. 72).

Apesar de, segundo Matheus Galdino (2020, p. 77), não ser adequado tratar a policentria enquanto elemento definitivo dos processos estruturais, há uma tendência de que os processos estruturais tenham um grau elevado de policentria, quando deste decorrer a multipolaridade, isto porque os litígios estruturais afetam vários interesses de diversos grupos ou indivíduos (dos idosos, das mulheres, das crianças, dos desempregados), muitas vezes contrapostos ou não plenamente harmônicos, que se relacionam entre si e a solução deles está interligada (moradia), multiplicando as possibilidades de tutela.

Já para Edilson Vitorelli (2020, p. 57), o policentrismo, que se caracteriza pela presença de centros de interesses protegidos juridicamente num mesmo conflito, que formam subgrupos diversos (não se enquadrando nas categorias clássicas de réu e autor), é elemento do processo estrutural.

Em todo processo estrutural, segundo Matheus Galdino (2020, p. 83), uma norma jurídica de conteúdo aberto será expressada por um ato (decisão) que indicará um resultado ou objeto (norma-princípio) a ser alcançado, o que se dará por meio da prescrição de condutas a serem evitadas ou observadas (norma-regra). Ainda, para o autor (2020, p. 238), os litígios estruturais podem se dar em um processo estrutural coletivo com ou sem multipolaridade, assim como em um processo estrutural individual com e sem multipolaridade.

Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira (2020) conceituaram e diferenciaram problema estrutural, processo estrutural e decisão estrutural. Segundo os autores (2020, p. 104/105), problema estrutural é aquele decorrente de um estado de ilicitude ou de desconformidade, ainda que não ilícita, e que pode se dar na esfera pública, relacionados a direitos fundamentais e políticas públicas, como o direito de locomoção de pessoas portadoras de necessidades especiais e a adequação dos espaços públicos, o direito à

moradia digna das pessoas em situação de insegurança na posse, e também na esfera privada, como nas ações concursais, na dissolução de uma empresa ou de fechamento de unidade fabril.

Processo estrutural, por outro lado (DIDIER *et al.*, 2020, p. 107-108), é aquele que tem como características essenciais: i) um problema estrutural como conteúdo, ii) visa à transição entre uma situação atual de desconformidade ou ilicitude a uma situação desejada de conformidade, iii) se desenvolver num procedimento bifásico, constituído por uma fase de reconhecimento e definição do problema estrutural e outra fase de programa ou projeto a ser seguido, como se dão nos procedimentos da falência e da recuperação judicial, orientados pela Lei nº 11.101/2005, iv) flexibilização do procedimento com utilização de mecanismos de cooperação judiciária, formas atípicas de medidas executivas e intervenção de terceiros e alteração do objeto litigioso e v) consensualidade.

São, ainda, características, mas não essenciais aos processos estruturais, a complexidade, a coletividade e a multipolaridade (DIDIER *et al.*, 2020, p. 106). Como consequência disso, para os autores (DIDIER *et al.*, 2020, p. 110), o processo estrutural não necessariamente será coletivo (entendendo-se como coletivo o processo que tem por objeto litigioso uma situação jurídica coletiva ativa ou passiva), podendo se dar individualmente quando uma demanda individual for pautada num problema estrutural.

A decisão estrutural ou estruturante, por sua vez, é uma espécie de decisão judicial em que, no afã de concretizar uma política pública ou litígio complexo (norma-princípio), propõe reformas em um órgão ente ou instituição (norma-regra) (DIDIER *et al.*, 2017). São características do cumprimento das decisões estruturais os provimentos em cascata e uma atividade jurisdicional voltada para o futuro, em prospecção de reforma de determinada instituição ou política pública (PORFIRO, 2018, p. 46).

Os provimentos em cascata dizem respeito ao processo contínuo de implementação da decisão, o que possibilita a correção de eventuais problemas que se deem no cumprimento de sentença, já que uma primeira decisão, usualmente mais genérica e, portanto, mais abrangente, servirá para fixar as diretrizes gerais a serem adotadas para proteção do direito tutelado, sendo que as decisões que forem posteriormente proferidas abarcarão questões ou problemas pontuais na implementação da “decisão-núcleo” ou especificarão alguma prática (ARENHART, 2013, p. 400).

Como exemplo de decisão estrutural, os autores (DIDIER *et al.*, 2020, p. 109) mencionam o caso da Raposa Serra do Sol (Ação Popular nº 3.388/RR) e o Mandado de Injunção nº 708/DF que tratou do exercício ao direito de greve, sendo que no primeiro, o Supremo Tribunal Federal impôs um regime de transição e condições para o uso da terra pela

população indígena e sua identificação e demarcação; no segundo caso, o tribunal, reconhecendo a omissão legislativa sobre o exercício do direito de greve dos servidores públicos, determinou, dentre outros, a aplicação subsidiária da lei aplicável aos trabalhadores celetistas em geral (Lei nº 7.783/1989).

Destaca-se que o sucesso ou não de um litígio estrutural, isto é, da implementação de uma política pública, dependerá das circunstâncias político-econômicas de cada país (PORFIRO, 2018, p. 78). Uma das formas de se dar legitimidade democrática às decisões estruturais, que envolvem uma acentuada atuação judicial nas atividades daqueles envolvidos no processo, é conferindo abertura à participação de terceiros para que os atores e/ou grupos eventualmente atingidos possam ter voz, independentemente de como ingressem no processo (DIDIER *et al.*, 2020, p. 126).

Assim, considerando os impactos que os litígios estruturais geram em setores da sociedade, eles devem ser instruídos com a ampla participação dos grupos interessados, de forma a construir a decisão jurisdicional de forma dialógica (PORFIRO, 2018, p. 44).

Afirmam os autores que o Código de Processo Civil é compatível com o processo estrutural na medida que permite, dentre outros, a cooperação judiciária (artigo 67, CPC), medidas executivas típicas e atípicas (artigo 139, IV, e artigo 536, parágrafo 1º, CPC) e a celebração de negócios jurídicos processuais, por meio da consensualidade em estipular mudanças no procedimento, decidindo-se sobre seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais (artigo 190, CPC) (DIDIER *et al.*, 2020, p. 131).

Entre as propostas conceituais e as características dos processos estruturais apresentadas pelos autores acima, é possível apontar algumas diferenças, como a possibilidade de um litígio coletivo passivo e as características (não) essenciais de um processo estrutural.

Enquanto para Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. (2008, p. 720) situações jurídicas passivas coletivas são deveres e estados de sujeição indivisíveis e individuais homogêneos, isto é, não divisíveis para fins de tutela, mas individualizáveis no momento de execução, que podem ser processados em face de um representante adequado (cuja atuação estará sujeita ao controle jurisdicional); no entanto, para Edilson Vitorelli (2020, p. 50/51), não é possível, no ordenamento jurídico pátrio, a existência de ação coletiva passiva, vez que caso o representante seja processado e condenado, a imposição da condenação recairá sobre ausentes, que não puderem participar do processo, o que contraria a cláusula do devido processo legal.

Em relação às características, enquanto Vitorelli (2020) entende como essenciais aos processos estruturais a complexidade, a coletividade e a multipolaridade, Fredie Didier Jr *et al.* (2020, p. 106), entendem como não essenciais.

Esboçadas tais premissas conceituais, esta pesquisa, conforme será exposto no capítulo 3, dentre o rol de processos em que houve a participação do Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP, identificou que a atuação do grupo – que, como se verá, conta com a participação de representantes das esferas federal, estadual, municipal e órgãos/instituições atrelados à política habitacional, com vistas a demandar uma solução ao caso concreto, considerando as peculiaridades da ocupação (nova ou velha) – se deu mormente em ações possessórias e ações civis públicas.

A ação civil pública é espécie de ação coletiva que será intentada em prol de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos em favor de um indivíduo ou coletividade, que serão representados pelos legitimados ativos desta ação, quais sejam: o Ministério Público, a Defensoria Pública; a União; os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; e a associação que, concomitantemente esteja constituída há pelos menos um ano e inclua, dentre suas finalidades institucionais, a proteção a direitos, como o meio ambiente, consumidor etc. (artigo 5º, da Lei nº 7.347/1985).

Já as ações possessórias, que se explanou sinteticamente no capítulo 1, tópico 1.2.2, são modalidades processuais nas quais uma pessoa(s) física(s) ou jurídica(s), particulares ou o poder público, buscam a reintegração/manutenção da posse de determinado bem imóvel.

O Código de Processo Civil de 2015 inseriu no artigo 554, parágrafos 1º a 3º, e artigo 565, caput, e parágrafos 1º a 5º, inovações de procedimentos às ações possessórias, consistente na citação pessoal e editalícia, com ampla publicidade da existência da ação, a intimação do Ministério Público, na qualidade de fiscal da lei, e da Defensoria Pública, enquanto *custos vulnerabilis*, para participarem da lide e para participação em mediação, nos casos de posse velha ou quando decorrido mais de um ano da decisão liminar de reintegração de posse sem o seu cumprimento.

Quando o polo passivo da possessória envolver um grande número de pessoas, o oficial de justiça deverá citar aqueles encontrados e, procedida a citação por edital daqueles que não forem encontrados, sendo que a estes, caso não constituam defesa técnica, a Defensoria Pública atuará como curadora especial (artigo 72, II, CPC) (BRASIL, 2015).

Tais inovações normativas guardam relação com o devido processo legal e com a dupla dimensão do direito à moradia, que impõe ao Estado obrigações positivas, como a implementação, num prazo razoável, de um programa de moradia adequada, e obrigações negativas, com a limitação ou impedimento de remoções ilegais ou arbitrárias.

Em que pese possa haver eventual discordância à coletividade das ações possessórias, para Edilson Vitorelli (2018), a principal diferença entre um litisconsórcio, tratamento processual sugerido pelo autor às possessórias, e uma ação coletiva é a ausência de relação representativa entre os citados pessoalmente e os citados por edital, vez que são réus individualmente (VITORELLI, 2018, p. 310)

Dito isso, mas sem a pretensão de aprofundar a discussão quanto a se tratar das ações possessórias enquanto ações coletivas passivas, o tratamento conferido às ações possessórias multitudinárias e que envolvem pessoas vulneráveis tampouco a qualifica como mero litígio individual.

Destaque-se que a existência de um litígio estrutural não necessariamente implica um processo estrutural, já que o litígio estrutural pode ser, e comumente o é, tratado em processos individuais, assim como há processos coletivos com pedidos não estruturais que visam solucionar litígios estruturais (VITORELLI, 2020, p. 302).

Isto porque, conforme apontado anteriormente, a atuação processual da Defensoria Pública se dará enquanto *custos vulnerabilis* e a do Ministério Público como fiscal da lei, de modo que haja uma ponderação entre os interesses privados, relacionados ao direito patrimonial dos proprietários da terra urbana, e os direitos fundamentais dos ocupantes, especialmente o direito à moradia – tanto na dimensão positiva, enquanto direito prestacional, tanto na esfera negativa, que visa impedir violações a direitos em remoções/despejos forçados –, preservando-lhes a dignidade (FERREIRA *et al.*, 2020, p. 14⁴¹).

Ainda, com vistas à ponderação de tais direitos, no artigo 565 e parágrafos está prevista cooperação dos sujeitos processuais na construção de uma solução adequada, que contará com a participação dos órgãos responsáveis pela implementação de políticas públicas.

Assim, há, nas ações possessórias relativas à disputa pela posse de imóvel envolvendo famílias de baixa renda ou grupos vulneráveis, um problema ou litígio estrutural, causado por um estado de desconformidade relacionado a direitos fundamentais e políticas públicas.

Sob a perspectiva de Edilson Vitorelli (2018, p. 338), litígios estruturais são litígios coletivos irradiados que decorrem do funcionamento de uma estrutura burocrática, *in casu*, dos órgãos responsáveis pela política urbana nas esferas federal, estadual e municipal, que permitem

⁴¹ FERREIRA, Allan Ramalho; ALBERINI, Marilene; LIMA, Rafael Negreiros Dantas de; GERALDO, Tatiana Zamoner; FRANÇA, Vanessa Chalegre de Andrade. *Guia de atuação processual nos conflitos fundiários do núcleo especializado de habitação de urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo*. São Paulo, 2020. Disponível em: [guia_atuacao_Nucleo_Especializado_de_Habitacao.pdf](#). Acesso em: 03/02/2021.

ou perpetuam a violação ao direito à moradia, em ambas as dimensões, que dão origem ao litígio coletivo.

Este trabalho não pretende apresentar novo conceito de litígio/processo/decisão estrutural, tampouco tem como enfoque definir todos os litígios em ações possessórias como litígios coletivos passivos, apenas introduzir ao leitor a perspectiva que sob a qual se pretende analisar o objeto de pesquisa, o Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP. Isto é, as reuniões protagonizadas pelo grupo, nos casos de alta complexidade no cumprimento da ordem de reintegração de posse, enquanto uma esfera de diálogo num litígio estrutural.

Entender-se-á, nesta pesquisa, como litígio estrutural aquele que envolve a necessidade de implementação, via judicial, de uma política pública, em decorrência da omissão estatal, no caso, a política habitacional, que, em confluência com um mercado imobiliário especulativo não regulamentado, agrava os conflitos fundiários urbanos, expondo milhares de pessoas às intempéries de não se ter uma moradia digna, violando direitos humanos fundamentais.

3.2.2 Casos

Como já mencionado, é apontado como origem dos processos estruturais a *structural injunction* do caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1954.

A técnica decisória utilizada no julgamento do caso, denominada de *structural reform*, é forma de adjudicação jurisdicional, que tem como consequência a elaboração de política pública pelas autoridades políticas ou administrativas, com vistas à cessação de uma violação sistemática a direitos fundamentais (PORFIRO, 2018, p. 25).

Trata-se, na realidade, de um conjunto de decisões, *Brown I, II e III*, em que a Suprema Corte estadunidense: i) afirmou que a segregação racial das escolas trazia às crianças negras o sentimento de inferioridade, afetando a motivação delas no aprendizado, o que não ocorreria num sistema racialmente integrado, ii) definiu quais as medidas necessárias ao cumprimento da decisão de dessegregação e, ao fazer isso, delegou às cortes distritais dos diferentes estados a execução da sentença, com vistas a melhor monitorar e controlar a implementação da decisão e iii) buscou a criação de novos modelos de escolas (PORFIRO, 2018, p. 124).

Como críticas a essas decisões são apontadas a resistência da população do sul do país e um aumento de movimentos supremacistas, sendo certo que a efetividade do cumprimento da

decisão demanda mudanças sociais que ocorrem, também, por meio de atuação política e dos movimentos sociais (PORFIRO, 2018, p. 130/131).

Ainda relacionada à dessegregação escolar, no caso *Crawford vs. Board of Education*, no estado da Califórnia, foi adotada a prática denominada *town meeting*, por meio da qual a corte permite a participação de terceiros que podem ou poderiam contribuir para a formação da decisão, apesar de não serem partes no processo (REIS; 2018, p. 38). Essa abertura permitiu a cooperação direta entre as pessoas afligidas pela omissão e os entes públicos responsáveis pela negociação e compromisso de reestruturação da política pública educacional (REIS; 2018, p. 38).

É certo também que após a primeira decisão *Brown*, a Suprema Corte imiscuiu em questões afetas à saúde mental, voltadas à reforma prisional, ao abuso policial e à moradia (SABEL; SIMON, 2004).

Sobre intervenção judicial relacionada ao direito à moradia, é possível citar, ao menos, três decisões: o caso *Gautreaux vs. Chicago Housing Authority*, em 1969, o caso *Perez vs. Boston Housing Authority* e, em 1975, o caso *Mount Laurel* (SABEL; SIMON, 2004).

No primeiro deles, o projeto *Gautreaux*, em Chicago, previa um projeto público de reabilitação habitacional às famílias de grupos minoritários e de baixa renda em bairros/zonas do centro, possibilitando que pessoas negras residissem em casas alugadas em regiões não negras da cidade (SHINN, 2003, p. 36). Já no caso *Perez vs. Boston Housing Authority*, a Suprema Corte de Massachussets estabeleceu condições mínimas de segurança e habitação a serem promovidas pelos proprietários (SABEL; SIMON, 2004).

Nas sentenças de *Mount Laurel*, nas décadas de 1970/80, a Suprema Corte determinou aos municípios a, dentro de sua jurisdição, zonear áreas destinadas à moradia popular (como as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS no Brasil), e ao Estado a criar legislação relativa à distribuição equitativa de habitação social às administrações locais do estado (MADARIAGA, 2002, p. 19).

No Sul global, pode se dar destaque à *Sentencia* T-025, proferida pela Corte Constitucional Colombiana, a qual declarou que o deslocamento forçado de mais de três milhões de pessoas em razão de violência configura um estado de coisas inconstitucional (PORFIRO, 2018, p. 135).

A Corte colombiana reconheceu a inércia administrativa em desfavor da população deslocada e determinou, por meio de “decisões de seguimento”, “autos de acompanhamento” e audiências públicas, que o Estado elaborasse planos para enfrentamento da crise, o que seria homologado e supervisionado, inclusive por monitoramento público (PORFIRO, 2018, p. 135).

Na África do Sul há, ao menos, dois casos relacionados ao direito à moradia, em que houve decisão pelo Tribunal Constitucional acerca de questões estruturais. O primeiro deles é o caso *Government of the Republic of South Africa and Others vs. Grootboom and Others*, em que Irene Grootboom, sua família e mais novecentas pessoas, após serem despejadas do conjunto habitacional Wallacedene, que ocupavam com vistas a pressionar o Poder Público a garantir o direito à moradia, demandaram ao Judiciário que lhes fosse fornecido um teto ou moradia adequada enquanto aguardavam uma realocação permanente (ÁFRICA DO SUL, 2000).

O Tribunal Constitucional da África do Sul, em 2000, asseverou que, ainda que não fosse possível assegurar individualmente o acesso à moradia, é(era) dever do Poder Público criar políticas públicas e alocar recursos do orçamento habitacional para garantir abrigo às pessoas em situação de imediata e desesperada necessidade (SUSTEIN, 2006).

A decisão não definiu quais as medidas, prazos e condições para seu implemento e, ainda, determinou que a fiscalização se daria pelo órgão técnico *Human Rights Commission*, incumbido de supervisionar a elaboração e execução (PORFIRO, 2018, p. 139). Elogiada enquanto técnica de diálogo institucional, também houve críticas à decisão, por não ter sido eficaz em resolver a questão habitacional, já que a própria demandante, Irene Grootbom, veio a óbito antes que lhe tivesse sido ofertada uma moradia digna (PORFIRO, 2018, p. 140).

No caso *Olivia Road*, também na África do Sul, cerca de quatrocentas pessoas estavam na iminência de serem despejadas por razões de periculosidade e insalubridade previstas no *National Building Regulations and Building Standarts Act* (NBRA) quando recorreram da decisão de despejo (VALLE; HUNGRIA, 2013).

Inicialmente, o Tribunal Constitucional suspendeu a ordem de despejo, fundamentando-se na inconstitucionalidade do dispositivo legal que permitia a remoção de pessoas sem prévia decisão judicial, sem a oitiva dos ocupantes e sem a realocação (ÁFRICA DO SUL, 2008).

Posteriormente, reconhecendo a omissão municipal em articular com os ocupantes dos prédios, para o Tribunal:

(...) os aspectos substantivos e processuais de igualdade e justiça não podem ser sempre separados. O papel diretivo das cortes precisa se expressar de novas formas. Portanto, uma forma potencialmente digna e efetiva para alcançar reconciliações entre diferentes interesses envolvidos é o encorajamento e a exigência de que as partes se envolvam em um esforço proativo e honesto para encontrar soluções mutuamente aceitáveis⁴². (ÁFRICA DO SUL, 2008)

⁴² Tradução livre.

Esse esforço proativo visa que os ocupantes e a municipalidade se comprometam significativamente, de forma consensual e com boa-fé, a alcançar determinados objetivos, adequados a cada situação (ÁFRICA DO SUL, 2008).

Essa técnica decisória, denominada pela Corte como “compromisso significativo”, tem como diretrizes, dentre outros, o processo público, com a participação dos ocupantes nas tomadas de decisão, o que deve ser apurado de forma individual e coletiva, e canais de comunicação entre os ocupantes e o Poder Público, para que ambos possam ser proativos na busca por um acordo (CHENWI; TISSINGTON, 2010).

Os casos apresentados denotam o quão frustrada é a luta pelo direito à moradia, mesmo quando há decisões judiciais favoráveis, e demonstram a essencialidade de estratégias, como a mediação e intervenção de com capacidade técnica para atuar nestes casos e garantir o cumprimento das determinações judiciais e, sobretudo, atender a demanda do direito pleiteado.

3.3 Mediação e conflitos coletivos: diálogo institucional

Acerca da ingerência do Poder Judiciário em políticas públicas, parte da doutrina considera essa prática, de forma positiva e negativa, como ativismo judicial, contudo, o ativismo enquanto “diagnóstico de compreensão da decisão judicial e de sua relação com a legitimidade” não capta o constrangimento simultâneo de juiz(izes) singular(es) ou do tribunal constitucional pelo direito e pela política, reproduzindo a questão relativa a quem pertence última palavra (ao Judiciário, enquanto detentor da interpretação constitucional, mas não eleito de forma democrática, ou ao Legislativo) (MIRANDA, 2015, p. 63).

O sentido de política aqui é relacionado à percepção pelo julgador do ambiente político em que as decisões são proferidas e se elas têm potencial de (não) serem cumpridas (MIRANDA, p. 62). Isso porque, numa democracia, os juízes possuem papel interdependente, participando, em diálogo com os órgãos do governo e com o povo, para a definição da doutrina jurídica (CLÈVE; LORENZETTO, 2015, p. 188).

A reação que os poderes adotam em relação à conjuntura e às decisões dos outros poderes também engloba a “resposta” a essas decisões, como exemplo pode ser mencionada a Emenda Constitucional – EC nº 96/2017, que, após a decisão do Supremo Tribunal Federal na

Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 4983⁴³, alterou o artigo 225 da CRFB/88, para incluir na redação no parágrafo 7º⁴⁴ a permissibilidade de práticas desportivas que utilizam animais, desde que sejam manifestações culturais, como a vaquejada (MIRANDA, 2015, p. 63).

Assim, sob essa perspectiva, a decisão judicial não tem o condão de colocar fim à disputa; numa perspectiva dialógica, cada poder atuará consoante sua interpretação constitucional e definirá as barreiras de competências de cada ente, num controle mútuo e postura cooperativa (MIRANDA, 2015, p. 65).

Esse diálogo entre as instituições do Judiciário, Executivo e Legislativo também inclui, no experimentalismo, a participação dos grupos afetados pela omissão pública na formulação de medidas relativas à concretização de direitos e à sociedade civil.

Para Luciane Moessa de Souza (2012, p. 64-65), quando judicializadas as políticas públicas, deve ser adotado o seguinte caminho: a) busca da cooperação dialogada entre os poderes estatais, na qual incumbirá ao Judiciário o estabelecimento de diretrizes depois de oportunizada a apresentação de razões pelo Executivo e Legislativo, com a participação de entes interessados, b) não sendo possível o consenso, a decisão judicial deverá seguir determinados critérios e c) o descumprimento da decisão ou acordo ensejará a responsabilidade do(s) ente(s) omissor(s) e da(s) autoridade(s) pública(s) responsável(is) pela omissão.

A cooperação dialogada, num conflito, tem como objetivo o acordo entre as partes, sendo vista como etapa necessária ou complementar no cumprimento de uma decisão complexa relacionada à realização de um direito material já reconhecido por provimento jurisdicional, em que há necessidade da contribuição voluntária das partes em atividades, fornecimento de informações e provisões de recursos, sejam financeiros ou humanos (REIS, 2018, p. 40).

A consensualidade, que é preferível em processos individuais bipolares, em que os interesses são comumente fáceis de identificar, nos litígios estruturais, em que os interesses são múltiplos (convergentes e divergentes) e as formas de solução do problema são várias, se mostra ainda mais necessária (DIDIER *et al.*, 2020, p. 115).

⁴³ Na ADI 4983, ajuizada pelo Procurador Geral da República, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a Lei nº 15.299/2013, do Estado do Ceará, que regulamentava a vaquejada como prática desportiva e cultural do estado.

⁴⁴ Artigo 225, parágrafo 7º, CRFB/88: Para fins do disposto na parte final do inciso VII do parágrafo 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o parágrafo 1º do artigo 215 desta Constituição Federal, registrada como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

Destaca-se que, para Edilson Vitorelli (2020, p. 66), o diálogo e o consenso são pressupostos para a eficácia de um processo estrutural, no entanto, não são essenciais para sua definição.

E um instrumento que tem potencial para gerar diálogo, que traz elementos para se identificar os interesses convergentes e os divergentes em determinado conflito e permite a busca de soluções de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais é a mediação (SOUZA, 2012, p. 99).

A mediação, que pode ocorrer tanto judicial quanto extrajudicialmente, se dá pela intervenção de um terceiro no conflito, que tem como objetivo dar destaque às questões que o circundam, de forma a se analisar suas possíveis soluções (SOUZA, 2010, p. 120/122).

No modelo de mediação voltada para a solução de problemas, introduzida por Leonard Riskin, a sua materialização se dá no acordo e se subdivide em mediação facilitadora e mediação avaliadora (SOUZA, 2010, p. 120). Na primeira, o mediador atua como mero facilitador no caminho para elaboração do acordo, já na mediação avaliadora o papel do mediador é fornecer às partes uma previsão do que ocorreria num julgamento amparado em critérios jurídicos (SOUZA, 2010, p. 121).

Em contraponto à discussão, Richard Birke (*apud* SOUZA, 2010, p. 121) defende que a mediação é constituída por uma fase avaliadora e outra facilitadora. Desse modo, se o direito envolvido for válido de ser judicializado, será realizado pelas partes um sopesamento, na fase avaliadora, entre o máximo e o mínimo que poderiam obter, e, após, na fase facilitadora, buscar-se-á realizar um acordo que deverá equivaler ao mínimo que ambos obteriam com o provimento jurisdicional (SOUZA, 2010, p. 122).

No modelo denominado mediação transformativa, proposto por Robert Bush e Joseph Folg, em 1994, nos Estados Unidos, pretende-se a transformação da situação que originou o conflito mediante análise numa abordagem ampla, que contemple a situação imediata e os padrões de relacionamento em que se manifestam o conflito numa moldura conceitual que os conecte (SOUZA, 2010, p. 123). Nesse modelo, o mediador atuará de forma a sugerir às partes que assumam sua responsabilidade individual e ouçam a outra parte com vistas à construção da solução (SOUZA, 2010, p. 123).

Por fim, no modelo de mediação narrativa, explorado por John Winslade e Gerald Monk (*apud* SOUZA, 2010, p. 124), o mediador não será neutro, já que, por meio do questionamento de preconceitos socioculturais, objetiva-se reconstruir a posição das partes no conflito.

A distinção entre os modelos de mediação se dá com o propósito de definir qual é adequado a cada tipo de conflito, de modo que, nas disputas envolvendo o Poder Público, “é

preferível a abordagem ampla e uma prática que seja, sempre que possível, pedagógica e transformativa (...)” (SOUZA; 2010, p. 134).

Incumbe ao mediador, nos conflitos coletivos, adotar medidas que garantam a paridade na qualidade da representação das partes envolvidas, identificar os interesses não representados, coletar provas técnicas com o fim de que a questão controversa possa ser analisada de forma qualificada, definir a pauta de encontros com as partes e interessados e advertir as partes sobre comportamentos que possam comprometer a integridade e credibilidade do procedimento (THIBAU; REIS, 2016, p. 203).

Quando o conflito envolver políticas públicas judicializadas, a utilização da mediação como forma de solução de controvérsias não será facultativa, devendo as partes e demais interessados na política pública participarem na construção de uma solução, com vistas a favorecer os mecanismos de democracia participativa (SOUZA; 2010, p. 364).

O pleito judicial pode envolver a adequação da execução de um serviço público determinado, a correção de uma política pública inadequada, a necessidade de desenvolvimento de uma política inexistente ou insuficiente ou, ainda, a reparação de danos já consumados (SOUZA, 2012, p. 146).

Segundo Edilson Vitorelli (2020, p. 332), ainda que uma tentativa de acordo extrajudicial tenha sido frustrada, é possível sua realização em sede judicial, a depender da tomada de decisão do/a juiz/íza, vez que o comparecimento de autoridades tende a ser maior quando o mediador detém poder decisório.

Na condução de um processo estrutural, ao/a magistrado/a incumbe o papel de definir o caminho a ser perseguido, de forma a resolver o problema institucional, não apenas a prolação de uma decisão que ponha fim ao processo, mas que propicie resultados sociais relevantes (VITORELLI, 2020, p. 303).

Há muitos debates acerca da adequação da mediação para a resolução de conflitos envolvendo direitos indisponíveis, tanto pela essência do direito (indisponível) quanto pela pluralidade de interessados ou pelo fato de as partes em litígio estejam em posições de desigualdade (SOUZA; 2010, p. 127). A utilização da mediação como instrumento, todavia, se dá pela percepção de que apenas o Judiciário não abrange a complexidade de tais conflitos (SOUZA, 2012, p. 100). A desigualdade entre as partes enseja a participação direta do mediador com técnicas de *empowerment*, com vistas a promover equilíbrio intersubjetivo e as diretrizes do devido processo legal (SOUZA, 2010, p. 127).

A admissibilidade da transação envolvendo direito indisponível, desde que com prévia oitiva do Ministério Público e homologação em juízo, está prevista no artigo 3º, da Lei nº 13.140/2015.

O perfil da mediação, estabelecido na Lei nº 13.140/2015, contudo, não se mostra adequado aos litígios estruturais vez que a normativa foi pensada para os conflitos individuais, como na previsão de sigilo, que não se mostra adequado aos litígios estruturais, por estes guardarem relação com a implementação e/ou reestruturação de uma política pública, o que demanda publicidade para o ato (SOUZA, 2012, p. 120).

A construção da resolução do problema estrutural, por envolver políticas públicas, precisa ser colaborativa, de forma a assegurar a inclusão e assistência de grupos mais fracos, para participar dos debates e incorporar métodos que permitam a confluência de interesses públicos e privados (SOUZA, 2012, p. 103).

Da mesma forma, no método dialógico de condução do processo, *town meeting*, sugere-se a criação de um paradigma cooperativo de administração da justiça baseado na institucionalização de procedimentos democráticos mediante diálogos públicos que contem com a participação de órgãos e entidades públicas e/ou privadas, que tenham interesse ou sejam impactadas pela matéria, *amici curae* e terceiros interessados (VITORELLI, 2020, p. 393).

Para Luciane Moessa de Souza (2012, p. 123), devem participar da mediação nos processos relativos à formulação e execução de políticas públicas: a) o Ministério Público, enquanto representante da coletividade; b) a Defensoria Pública, como representante de pessoas carentes (*custos vulnerabilis*); c) todos os entes na esfera do Poder Executivo, assim como advogados públicos de cada ente, já que detêm competência técnica sobre as políticas públicas; d) representantes do Poder Legislativo, com vistas a potenciais repercussões orçamentárias; e) entidades representativas de setores afetados pelas políticas públicas; f) representantes de titulares de direitos individuais homogêneos envolvidos no conflito; g) entes privados que tenham responsabilidades relacionadas ao conflito; h) instituições acadêmicas e de pesquisa com notório conhecimento sobre a matéria do litígio (SOUZA, 2012, p. 123).

Na construção da solução do problema, é etapa fundamental a realização de um acordo preliminar que disponha sobre: i) o diagnóstico inicial do conflito; ii) as regras utilizadas no decorrer da mediação, como, por exemplo, aquelas relativas ao convite para reuniões, sua gravação, quem são os participantes etc.; iii) cronograma contendo as etapas e iv) procedimento para ratificação do acordo (SOUZA; 2012, p. 134).

São também etapas da mediação: a fixação dos pontos convergentes e divergentes; a explicação sobre os objetivos e planejamento do processo; a realização de estudo técnico; a

elaboração do acordo contendo a descrição acerca das responsabilidades de cada participante, as pautas, as ações a serem realizadas, a definição de responsáveis pela fiscalização do cumprimento das ações e da metodologia, previsão de sanções na hipótese de descumprimento e a previsão de recurso (SOUZA; 2012, p. 164/165).

A formalização do acordo tem como benefícios: i) a oportunidade para o gestor público de promover uma mudança que já era pretendida, mas que devido a sua complexidade e ao contexto em que está inserida não era possível ser viabilizada, ii) a oportunidade de refletir sobre a visibilidade externa do gestor público, ou do particular, envolvidos ao conflito, de modo a moldar a imagem deles perante a população. Tendo em vista o efeito do acordo para a visibilidade do gestor, o caso do edifício Wilton Paes de Almeida exemplifica a imagem negativa que a situação gerou sobre o governo federal (a quem pertencia o prédio) e sobre a prefeitura de São Paulo (a quem o imóvel era cedido e que havia realizado seu tombamento). O edifício, localizado no centro de São Paulo, passou por um incêndio que ocasionou seu desabamento vitimando 7 pessoas entre as 140 famílias que residiam no local (GLOBO, 2019).

Por fim, a formalização do acordo possui ainda mais um benefício: por meio da consensualidade acerca das providências a serem adotadas, evita-se a solução da demanda de forma impositiva (VITORELLI, 2020, p. 158/160).

A implementação da decisão estrutural se dará paulatinamente, com o cumprimento das etapas da decisão, denominadas de provimentos em série, de modo que há, primeiramente, uma decisão mais genérica em que são fixadas diretrizes a serem cumpridas pelas partes processuais, e o juiz atuará como um administrador do cumprimento das etapas (DIAS; NEPOMUCENO; COSTA, 2019, p.141).

A avaliação da qualidade de um acordo se dará procedimentalmente, em relação à participação dos atingidos pelo litígio, que será mais exigida quanto maior for o impacto sobre suas vidas ou sobre os direitos envolvidos, e materialmente, momento em que devem ser levados em conta os ganhos e a probabilidade de sua implementação (VITORELLI, 2020, p. 207).

3.3.1 Mediação e conflitos fundiários urbanos

A institucionalização de políticas de mediação nos conflitos fundiários urbanos no Brasil tem, entre outros, fundamento na demanda de setores articulados em prol dos direitos dos ocupantes, com vistas a possibilitar a criação de espaços que levem em consideração as

causas dos conflitos e as consequências das remoções forçadas no contexto das ações possessórias (CAFRUNE, 2010, p. 207).

Em 2005, passaram a ser criadas normativas para regulamentar a mediação nos conflitos fundiários, a Resolução nº 31/2005 e a Resolução Administrativa nº 01/2006, editadas pelo Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), prevendo a criação de um Grupo de Trabalho de Conflitos Fundiários Urbanos com a finalidade de i) mapear os conflitos que envolvem deslocamentos e despejos, ii) identificar as características do problema para que seja sugerida uma solução estrutural, iii) propor discussão entre as instituições essenciais à justiça, o Conselho das Cidades e o Judiciário sobre a atuação deste em conflitos relativos aos deslocamentos e despejos de grande impacto social (CAFRUNE, 2010, p. 210).

Em 2009, o Decreto nº 7.037 instituiu o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH3) que dispôs sobre políticas voltadas à mediação de conflitos fundiários e previu como ações programáticas, entre outras, i) a elaboração de marco legal que garanta o devido processo legal e a função social da propriedade, ii) o diálogo com o Judiciário com vistas à criação de procedimento ao enfrentamento dos conflitos fundiários e iii) a criação de proposta de lei com previsão de medida preliminar à concessão de liminares, a realização de audiência coletiva com os envolvidos, sendo eles, o poder público local, o Ministério Público, órgãos públicos especializados e Polícia Militar.

Considerando que o Poder Judiciário é um dos atores nos conflitos fundiários urbanos, podendo ampliar ou restringir os interesses em disputa no caso em concreto, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução nº 110/2010, estipulou, como diretriz de sua atuação, a criação de instrumentos de solução consensual de conflitos (MELLO, 2017, p. 207).

A normativa foi revisada pelo Decreto Federal nº 7.177/2010, que retirou a qualidade da mediação enquanto ato inicial prévio à concessão das liminares nos conflitos urbanos (CAFRUNE, 2010, p. 208).

Dentro desse contexto de formulação de diretrizes com vistas à utilização da mediação nos conflitos fundiários, foi sancionado e publicado o Código de Processo Civil, em 2015, que prevê, dentre outros, a realização de mediação no caso de posse velha, há mais de um ano e um dia, ou quando decorrido mais de um ano da decisão que deferiu a medida liminar (artigo 565⁴⁵, do Código de Processo Civil).

⁴⁵ Artigo 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmada na petição inicial houver ocorrido há mais de um ano e um dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30(trinta) dias, que observará o disposto nos parágrafos 2º e 4º.

A previsão normativa aponta duas premissas: a de que a mediação nesses casos não é mera facultatividade, mas obrigação do magistrado, já que se trata de um conflito coletivo, e de que a mediação tem por finalidade a proteção do direito à moradia (MELLO, 2017, p. 2076).

Ainda que a previsão faça referência à mediação apenas nos casos de posse velha, certo é que a sua não realização nas demandas multitudinárias colabora para o risco de confrontos humanos no cumprimento da ordem de remoção sem diálogo, o que viola o dever judicial de prestar tutela jurisdicional adequada aos conflitos coletivos pela posse (AZEVEDO, 2019, p. 81).

Até mesmo porque tais demandas tratam da mesma espécie de litígio (possessório) e envolvem a mesma coletividade no polo passivo (litisconsórcio multitudinário), o que é recomendado, inclusive, pelo artigo 13, do Comentário Geral nº 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (AZEVEDO, 2019, p. 81).

O direito à mediação nos processos judiciais relativos a conflitos possessórios (litígios estruturais) tem, assim, a eficácia procedimental de incorporar ao conteúdo normativo do direito à moradia, enquanto direito de defesa, a promoção do acesso à justiça às pessoas em vulnerabilidade habitacional e de insegurança na posse envolvidas no conflito (MELLO, 2017, p. 2079).

4 O GRUPO DE APOIO ÀS ORDENS DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE E SUA ATUAÇÃO

A proposta metodológica deste trabalho foi desenhada para ser desenvolvida em duas etapas. O ponto de partida foi a revisão bibliográfica sobre: a) direito à cidade, função social da propriedade, políticas públicas, instrumentos urbanísticos de garantia do direito à moradia, b) conflitos fundiários, tutela possessória e o contexto no estado de São Paulo e c) judicialização de direitos sociais, litígio estrutural e mediação em conflitos coletivos.

Em continuidade, a segunda etapa consiste na análise documental dos processos em que houve atuação do GAORP. O levantamento desse material foi obtido mediante consulta processual no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de São Paulo, *e-saj*, no período compreendido entre janeiro de 2018 e abril de 2020.

A fim de se identificar em quais processos houve atuação do Gaorp, foi enviado e-mail diretamente ao grupo, bem como à Defensoria Pública do Estado de São Paulo, e, nos dois casos, não houve resposta. Posteriormente, em janeiro/2018, foi realizada pesquisa no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de São Paulo, na aba “consulta processual”, entre os processos de primeira e segunda instância, e no campo “jurisprudência”.

Por meio dessa busca, foram localizados 149 processos

Ainda em 2019, após o requerimento de informações sobre processos que tiveram a atuação do GAORP, por meio Portal da Transparência, o Tribunal de Justiça de São Paulo respondeu a indagação com uma lista de sessenta e dois processos.

Descartando-se a análise de processos físicos, os que apareceram em duplicidade e os que não tiveram atuação do grupo, ainda que instado, foram analisados 149 processos, dos quais em 42 houve atuação do GAORP.

Devidamente identificados e organizados, os processos foram analisados em duas etapas: 1) análise dos processos em segunda instância, a fim de verificar a percepção do Tribunal de Justiça sobre o grupo e 2) análise dos processos em que houve participação efetiva do GAORP.

A primeira etapa buscou respostas às seguintes indagações: i) fundamento do pedido: i.i) deferimento da liminar, i.ii) indeferimento da liminar e i.iii) indeferimento do pedido de encaminhamento ao GAORP; ii) resultado: ii.i) procedente, ii.ii) improcedente e i.iii) outros e iii) se o pedido envolveu a inserção do GAORP, ainda que indiretamente.

Durante a leitura das decisões, destacaram-se trechos que mencionavam expressamente o grupo e sua atuação.

Por sua vez, a segunda etapa buscou identificar a atuação do GAORP, mediante:

- i identificar os polos ativo e passivo, com a finalidade de se vislumbrar a atuação do Poder Público ante o caso concreto, enquanto autor da demanda ou participante da reunião realizada pelo GAORP, verificando-se se o fato de o Poder Público ser autor da demanda aumenta o número de acordos e se os encontros mediados pelo grupo podem se classificar como medida apta a ampliar o diálogo entre autores, réus e Poder Público na promoção de direitos;
- ii constatar quais as comarcas (municípios/região) nas quais os(as) magistrados(as) encaminham os autos ao GAORP;
- iii verificar o número de encontros realizados anualmente desde sua criação;
- iv identificar se constou em ata a participação dos ocupantes, líderes comunitários e/ou líderes de movimentos sociais;
- v perceber quais as conclusões do grupo em reunião e;
- vi compreender se o encontro foi (in)frutífero, o que se aferirá pelo que constou em ata, e se houve ou não acordo (sim ou não), o que é dividido aqui pelo critério de ter havido “fornecimento de alternativa habitacional”.

Após apresentação de respostas a essas indagações, procura-se responder à pergunta de pesquisa, qual seja: a mediação do conflito coletivo pelo grupo possibilita a promoção de direitos humanos ou pode ser considerada medida apta a minimizar violações de direitos?

4.1 Criação do GAORP

O Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse – GAORP foi instituído pela Portaria nº 9.102/2014⁴⁶ e aperfeiçoado pela nº 9.138/2015, no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Em pesquisa realizada pela organização Terra de Direitos⁴⁷, em 2017, integrantes do

⁴⁶ A cronologia das Portarias que regulamentam o Gaorp se dá da seguinte maneira: Portaria nº 9.102/2014 (institui o Gaorp), Portaria nº 9.138/2015 (revoga a anterior e reorganiza o Gaorp), Portaria nº 9.272/2016 (permite que o grupo seja acionado pelo Tribunal) e Portaria nº 9.302/2018 (limita a atuação do grupo em reintegrações de posse com mais de ano e dia).

⁴⁷ A Terra de Direitos é uma “organização de Direitos Humanos que atua na defesa, na promoção e na efetivação de direitos, especificamente os econômicos, sociais, culturais e ambientais” (TERRA DE DIREITOS, 2019). Em 2017, a organização elaborou um trabalho, denominado “Diálogos sobre Justiça e Conflitos Fundiários Urbanos: caminhando da mediação para a efetivação dos direitos humanos”, em que foram mapeadas três instâncias de

GAORP, da Defensoria Pública, Polícia Militar e de Organização da Sociedade Civil relataram que a criação do grupo se deu a partir da convergência de, ao menos, três fatores.

O primeiro⁴⁸, destacado pelo membro da Defensoria Pública e pela representante da sociedade civil organizada, foi a atuação de José Renato Nalini, que, à época da criação do grupo, presidia o Tribunal de Justiça. Segundo os relatos, ele foi o principal influenciador na criação do órgão, que teria como finalidade lidar, de forma mais responsável⁴⁹, com os conflitos fundiários urbanos (TERRA DE DIREITOS, 2017, p. 22).

Outro fator tido como significativo para a criação do órgão foi a necessidade de criação de uma política específica, construída de maneira consensual, consubstanciada na mediação para casos de potencial violação a direitos humanos quando do cumprimento das ordens de reintegração de posse, evitando-se a repetição de ações desastrosas, como nos casos Pinheirinhos e Hotel Aquarius da Avenida São João (TERRA DE DIREITOS, 2017, p. 21).

A própria Portaria nº 9.102/2014, ao justificar os motivos da necessidade de criação do GAORP, destacou: a multiplicação de conflitos na região metropolitana de São Paulo, a possível violação a direitos humanos, em razão do impacto social decorrente do cumprimento dos mandados de reintegração de posse, e a necessidade de procedimentos específicos que sejam elaborados pelos atores institucionais envolvidos de forma consensual, visando ao tratamento uniforme nas controvérsias fundiárias e à obtenção de resultados eficazes, de maneira menos onerosa às partes (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2014).

Por fim, um representante da Polícia Militar, ao relatar sobre a experiência, destacou sua origem nas reuniões preparatórias da corporação realizadas antes do cumprimento da liminar de reintegração de posse:

Toda reintegração de posse tem uma reunião preparatória. Então a gente recebe o mandado, só pra você entender o contexto, que o oficial de justiça leva lá no batalhão da unidade territorial. Aí os nossos policiais vão até o local para fazer um levantamento geográfico, estrutura física, humana, quantas pessoas, tem doente, tem idoso, tem criança, tem animal, como é o terreno para fazer, como são as condições, tem muita coisa pra tirar, tem pouca coisa pra tirar. Então ele faz esse levantamento e em virtude disso a gente começa a planejar. Então do que eu vou precisar. Ah, vou precisar do Samu porque tem gente doente, eu preciso do Conselho Tutelar que tem

mediação criadas no país entre 2014 e 2015, sendo a Mesa de Diálogos de Minas Gerais, o Centro de Gerenciamento de Conflitos de Direitos Humanos do Piauí, o Cejusc – Porto Alegre e o Gaorp – São Paulo.

⁴⁸ A divisão em fatores se dá apenas de maneira didática, haja vista a ocorrência concomitante dos incidentes que podem ter conduzido à criação desta instância de mediação no âmbito do judiciário paulista.

⁴⁹ O termo “responsável” foi o utilizado pelos entrevistados e coaduna com uma visão ampla sobre conflito fundiário urbano, que, para além da questão meramente privada, abrange aspectos públicos, ao se considerar a possível violações a direitos humanos como o direito à moradia adequada, direito à educação, e outros, e a princípios, como o da dignidade da pessoa humana, fazendo-se necessário se observar diretrizes de direitos humanos para o cumprimento da ordem de reintegração de posse.

criança, preciso que a Zoonoses vá porque tem muitos animais lá, gato, cachorro, etc... Preciso da Eletropaulo porque tem um monte de gato de luz. E aí a gente aciona esses órgãos, a polícia que acaba acionando esses órgãos para apoiar dentro do possível. (TERRA DE DIREITOS, 2017, p. 22).

Ele apontou, como fator positivo, a supervisão do Judiciário sobre os canais de diálogo pela força intimidatória ao comparecimento dos órgãos responsáveis.

Cabe observar que a criação do Gaorp se insere num contexto mais amplo de discussão sobre os conflitos fundiários urbanos, conforme tratado nos capítulos anteriores, e sobre a necessidade de um tratamento processual específico para esses casos, diferenciado dos modelos tipicamente individuais (CASTRO, 2016).

Esse debate reconhece a complexidade das demandas judiciais que envolvem a concretização de políticas públicas habitacionais (seja pelo seu impacto orçamentário, seja pela sua característica coletiva) e problematiza a aparente dicotomia existente nos conflitos fundiários urbanos, entre o direito à propriedade e o direito à moradia, em sua dimensão negativa enquanto segurança da posse, em razão da inaptidão do Estado na promoção de políticas públicas habitacionais.

No litígio estrutural, um mediador pode ser designado para as negociações entre as partes. A mediação pode ser tida como instrumento na busca de uma solução que preencha requisitos jurídicos cabíveis, construída pelos envolvidos, o que implicará a responsabilização por sua implementação, incumbindo ao Poder Judiciário uma postura de incentivo à participação social, de modo que os titulares de direitos fundamentais possam ser ouvidos e contribuam para a efetivação de direitos (SOUZA, 2012).

Para tanto, devem ser realizadas rodadas de conversa entre o poder público e os demais sujeitos processuais, mediadas⁵⁰ por um terceiro que, preferencialmente, tenha capacitação e conhecimento de direito público, contribuindo para implementação da política pública (CASTRO, 2016, p. 59).

Essa ampliação de diálogo e construção conjunta pode se dar, dentre outros, por meio da mediação, em que um terceiro imparcial atua como facilitador dessa aproximação, considerando-se os direitos em discussão – no caso, a vedação a despejos/remoções forçadas e violações de direitos humanos, pautados numa perspectiva de direitos humanos nas políticas

⁵⁰ Não se ignora a influência das *Alternative Dispute Resolution* (ADR) das escolas estadunidenses na terceira onda renovatória de acesso à justiça que, segundo Mauro Cappelletti (1988), enfatiza o acesso à justiça preocupado com a representação processual e efetivação de direitos, apenas tratamos aqui a mediação enquanto integrante de um litígio estrutural (CAPPELLETI, 1988).

públicas (VÁZQUEZ; DEPLACE, 2011).

Especificamente no tocante aos conflitos fundiários urbanos, em âmbito nacional, após recomendação do Ministério das Cidades, por meio da Resolução nº 87 de 2009, a mediação foi conceituada como o “processo envolvendo as partes afetadas pelo conflito, instituições e órgãos e entidades da sociedade civil vinculada ao tema, que busca a garantia do direito à moradia digna e adequada e impeça a violação dos direitos humanos” (artigo 3º, III).

Ainda no tocante às medidas do Poder Executivo, o Governo Federal, por meio da Portaria Interministerial nº 17, estabeleceu a criação de uma Comissão Intersetorial de Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, a quem compete assegurar o respeito aos direitos humanos e sociais no cumprimento das decisões judiciais dos envolvidos no conflito fundiário (artigo 3º, VI).

Tais normativas dão embasamento à criação de instâncias de mediação pelo território brasileiro, tanto na esfera executiva (como a mesa de diálogo de Minas Gerais e o Centro de Gerenciamento de Conflitos de Direitos Humanos do Piauí), quanto na esfera judiciária, influenciando, portanto, na criação do GAORP, em São Paulo.

4.2 Composição e Jurisdição

Na composição do grupo, segundo a Portaria nº 9.102/2014 que o cria, estão o juiz assessor da presidência designado para assuntos de Segurança Pública, membros do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública Estadual e representantes convidados das esferas federal, estadual e municipal (artigo 2º). Poderá, ainda, o coordenador do grupo convidar especialistas independentes para discussão de temas específicos (parágrafo 3º, artigo 2º) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2014). O juiz originário da causa também será convidado para as reuniões, uma vez que ele é quem será responsável pela homologação, ou não, do acordo alcançado entre as partes.

Em âmbito federal, os representantes são um membro da Secretaria de Governo da Presidência da República e um do Ministério das Cidades (artigo 2º, parágrafo 1º, I e II, Portaria nº 9.102/2014) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2014).

Na esfera estadual os convidados são: i) a Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo, ii) a Secretaria de Segurança Pública, iii) um coronel representante do Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo, iv) um delegado de classe especial representante da Delegacia Geral de Polícia, vi) a Secretaria de Habitação, vii) a Secretaria de

Habitação – CDHU, viii) a Secretaria de Desenvolvimento Social, ix) a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, x) a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de São Paulo e xi) a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (artigo 2º, parágrafo 1º, I a XII) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2014).

Destaque-se que a inclusão de um membro fixo da Defensoria Pública – além daquele que eventualmente represente a(s) parte(s) no litígio – e do Ministério Público somente foi acrescentada com a Portaria nº 9.272/2016, que alterou a normativa anterior (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2016).

Por sua vez, é importantíssimo para o debate urbanístico e habitacional, a participação de representantes do município⁵¹, ligados à Secretaria Municipal de Governo, Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos, Procuradoria Geral do Município, Secretaria Municipal de Habitação e Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras (artigo 2º, parágrafo 1º, I a V) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2016).

No artigo 5º da Portaria há previsão de convite das partes e seus advogados para a reunião a ser realizada junto ao GAORP. Tal disposição abre – ou deveria abrir – a possibilidade de participação das pessoas afetadas diretamente pela demanda, os ocupantes.

A remessa dos autos ao GAORP se dará pelo magistrado condutor da causa ou, após alteração da normativa pela Portaria nº 9.272/2016, por determinação de instância superior, quando se tratar de reintegração de posse de alta complexidade (artigo 2ª) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2016).

A complexidade da demanda poderá ser identificada pelo número de pessoas envolvidas, local ocupado ou outras circunstâncias a serem constatadas pelo juízo (artigo 3º, Portaria nº 9.302/2018) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2018).

A alteração normativa que passou a permitir a incitação do grupo pelo Tribunal foi de grande valia para ampliar a sua atuação, na medida em que, em algumas decisões, entendeu-se que a intervenção do Gaorp estaria ligada a critério e avaliação pessoal do magistrado que concedeu a liminar, seja por configurar mera faculdade dele, seja em razão de que a remessa dos autos pelo Tribunal, sem análise prévia pelo magistrado, configuraria supressão de instância.

Interessante notar também que, com a mudança, mesmo em casos em que a parte não pleiteava diretamente a inclusão do grupo (20), em 35% deles o Tribunal determinou a

⁵¹ O destaque feito ao Município diz respeito a ser ele o órgão constitucionalmente responsável pela política de desenvolvimento urbano (artigo 182, CRFB).

realização de reunião prévia com a mediação como forma de alcançar a solução menos onerosa e conflituosa às partes.

Quanto à decisão que encaminha os autos ao grupo, o membro do Ministério Público relatou que ela se dá de forma discricionária, ao passo que o representante da sociedade civil mencionou como fatores para a decisão i) a existência de movimento social organizado, o que aumentaria a potencialidade a atos de resistência, ii) o número de famílias e iii) envolvimento do poder público responsável pelas políticas públicas habitacionais (TERRA DE DIREITOS, 2017, p. 24).

Embora a natureza administrativa do grupo venha servindo como motivo para sua não atuação, o representante da defensoria pública, ao ser entrevistado, destaca seu caráter positivo, uma vez que evita que os juízes se sintam limitados em sua liberdade e independência:

Antes da portaria de 2016, tinha resistência maior por parte dos juízes. A preocupação era em torno exatamente da autoridade das decisões judiciais. Eventual ingerência administrativa nas decisões judiciais. Agora ficou claro que isso não existe. As decisões judiciais são intangíveis. O grupo é na verdade um aparato, uma estrutura de apoio. Em havendo interesse do juiz, provocado ou não pelas partes, é que o grupo vai atuar colaborando administrativamente. Isso fez com que o grupo ganhasse. Era uma preocupação que se tinha. Ao se explicar essa característica de apoio administrativo, o grupo caiu no gosto e ganhou em credibilidade. Muitas provocações em primeiro grau, em segundo. É uma questão que deveria ser muito cara a todos. A independência do juiz é espinha dorsal, não existe Judiciário sem juiz independente. Tudo que de alguma forma possa abalar, suprimir a independência do juiz, é visto com muita preocupação, com razão. (TERRA DE DIREITOS, 2017, p. 24-25).

Outras decisões, válidas de serem destacadas, fundamentaram a atuação do grupo na necessidade de garantir soluções alternativas aos interesses buscados com as ocupações:

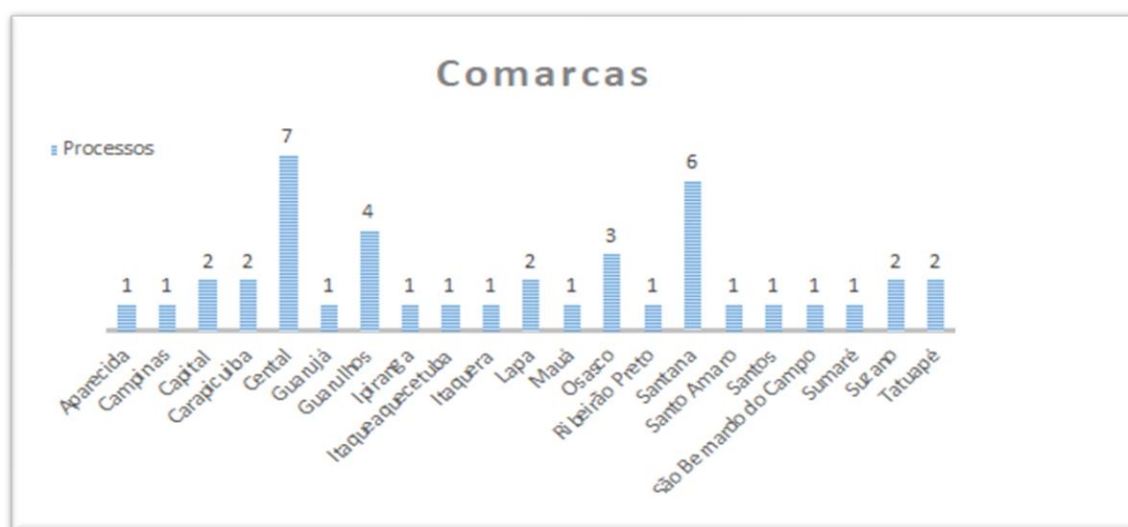
Justamente por não ignorar a relevância dos conflitos sociais decorrentes do direito à moradia digna em contraposição ao direito de propriedade, e manifestando direto interesse na solução pacífica, é que veio esta Corte de Justiça editar a Portaria nº 9.272/2016, em aprimoramento ao quanto já era previsto em norma anterior (Portaria nº 9.138/2015), a fim de estabelecer novas diretrizes que visem não só garantir a integridade dos envolvidos, mas fomentar o consenso entre as partes e, sempre que possível, oferecer, mediante participação direta dos órgãos competentes, possível soluções alternativas aos interesses buscados com as ocupações, mecanismo levado a efeito por este Relator no caso concreto, por ocasião da tutela de urgência recursal a fim de determinar a atuação do Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP) (TJSP 21321892520178260000 SP 2132189 – 15.2017.826.0000, Rel. Paulo Roberto de Santana, Data de Julgamento: 10/10/2017, 23ª Câmara de Direito Privado, Data da Publicação: 10/10/2017) (grifo nosso).

A referida decisão se coaduna ao que se entende como mediação nos conflitos coletivos

urbanos, vez que considera como fatores i) os interesses das partes envolvidas no litígio, ii) fomento do consenso e iii) necessidade de propostas alternativas para resolução do conflito com a participação direta dos órgãos competentes.

Outro ponto a se dar destaque é que, apesar de a atuação do grupo ser estadual, dos processos em que houve atuação do grupo, apenas dois não tramitavam nos foros da região metropolitana de São Paulo, quais sejam, os municípios de Campinas e Ribeirão Preto.

GRÁFICO 1: quantidade de processos por comarca

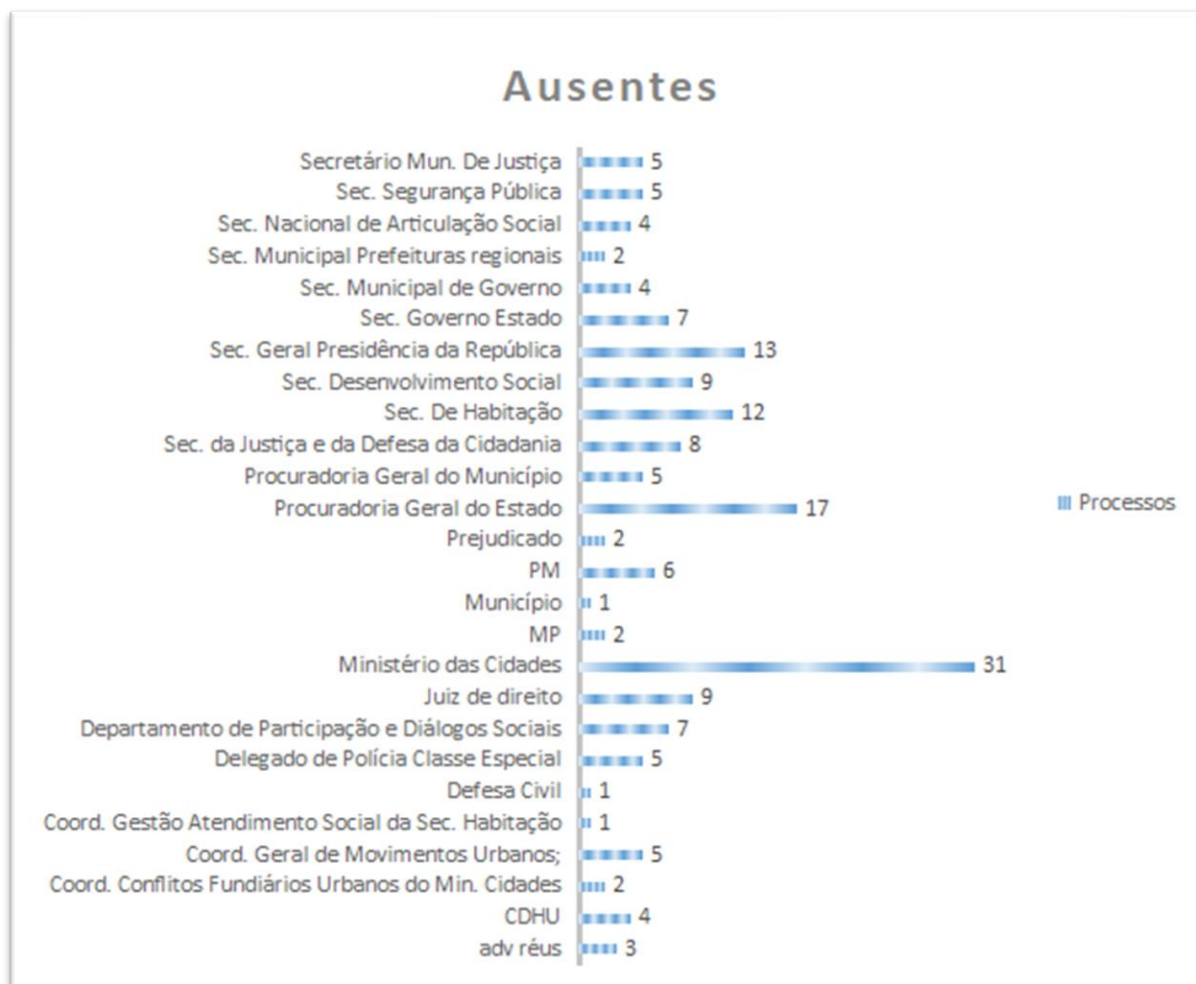


Fonte: autoria própria.

Pode ser interpretado como motivo para essa atuação metropolitana tanto o número de reintegrações de posse que ocorrem nessa região, como a dificuldade de acesso ao grupo – pela ausência/dificuldade de acesso à defensoria pública em muitos municípios e pela distância da capital.

Nos processos analisados, o juiz de direito se ausentou em apenas nove vezes, enquanto o Ministério das Cidades, que nos anos de 2018/2019 não indicou nenhum membro, deixou de comparecer a trinta e um encontros. Após o Ministério das Cidades, os órgãos que mais se ausentaram foram a Procuradoria-Geral do Estado (17), Secretaria-Geral da Presidência da República (13) e Secretaria de Habitação (12):

GRÁFICO 2 – Ausências

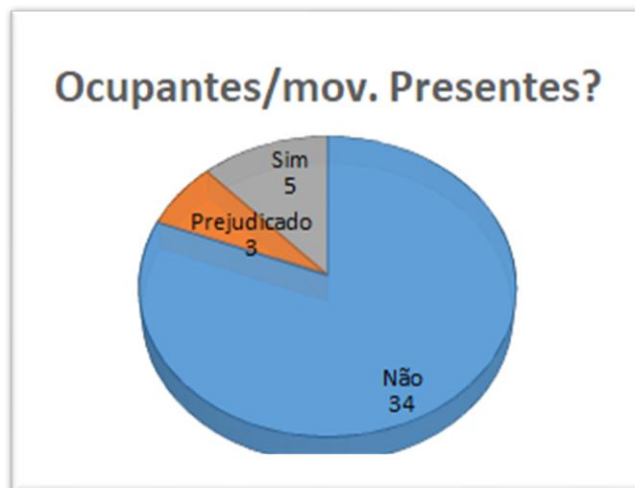


Fonte: autoria própria

A ausência de representante do Ministério das Cidades está atrelada à extinção do órgão em junho de 2019, por meio da Lei nº 13.844/19, que vinha passando por desmontes, o que representa uma ruptura no modelo de integração de políticas urbanas, na gestão democrática das cidades e, especialmente nos conflitos fundiários, e limita eventual solução ao litígio que envolvam programas ou verbas federais.

Ainda, no tocante à representação dos atingidos pela ordem de reintegração, apenas em cinco casos houve participação de representantes/líderes da ocupação e/ou movimento social nas reuniões:

GRÁFICO 3 – Participação nas reuniões



Fonte: autoria própria.

A baixa adesão na participação dos ocupantes nas sessões de mediação promovidas pelo grupo pode decorrer de diversos fatores, desde a descredibilidade no grupo, quanto à dificuldade de acesso. Contudo, a consequência é evidente: a construção de um acordo (a ser homologado) sem que os sujeitos diretamente afetados tenham participado da discussão e elaboração.

Destaque-se que, em um dos casos, compareceu para a reunião um deputado estadual, o que, apesar de não ser possível concluir, demonstra um gestor interessado na resolução do conflito, em que se chegou a um acordo para regularizar a área. Nesse caso, a mediação e a formalização do acordo oportunizaram ao gestor público promover uma alteração já pretendida (VITORELLI, 2020, p. 158).

Por fim, a alteração da portaria que regulamenta o grupo, em 2018, limitou sua atuação às reintegrações de posse com mais de um ano e um dia, isto é, sujeitas a rito processual específico, trazendo como consequência a redução dos casos a serem analisados pelo GAORP, haja vista a maioria dos processos tratarem de ocupações recentes – até mesmo porque, como mencionado no segundo capítulo, quando da análise do quesito temporal da posse, como prova da data do esbulho é considerada apenas a declaração unilateral em boletim de ocorrência lavrado pelo proprietário do imóvel.

4.3 Procedimentos

Encaminhados os autos, de ofício, a pedido ou por determinação do Tribunal de Justiça, ao Gaorp, o grupo se reunirá com as partes, seus advogados e demais membros. Tal reunião ocorre a cada quinze dias e busca “a conciliação entre as partes ou, não sendo possível, a construção de procedimentos eficazes para que o cumprimento da ordem judicial ocorra de modo menos gravoso para todos os envolvidos na diligência” (artigo 5º, Portaria nº 9.602/2018) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2018a).

Na Portaria nº 9.138/2015, que instituiu o grupo, sua atribuição consistia na construção “de espaço interinstitucional de produção de ideias e soluções consensuais” (artigo 3º, II), o que foi omitido nas portarias posteriores.

Os encontros proporcionados pelo grupo serão realizados em duas sessões por dia, às 14h e às 16h, comumente às segundas-feiras, e, via de regra, há apenas uma reunião de mediação para cada caso. Dentre os processos analisados, apenas em cinco deles houve mais de um encontro e em cinco a conclusão da reunião envolveu agendamento de novo encontro.

TABELA 1 – Conclusões das reuniões

Conclusões	Processos
Suspensão	23
Cadastro	13
Nova Reunião	5
Fornecimento de meios	11

Fonte: autoria própria

A relevância dos encontros se dá com vistas a se alcançar uma solução consensual que garanta os direitos humanos, com a fixação de diretrizes para seu cumprimento, em que são consideradas as características do conflito fundiário urbano, da propriedade em disputa e dos sujeitos processuais (polo ativo e passivo), especialmente quando se tratam de famílias em situação de vulnerabilidade social ou de pessoas que demandam especial proteção do Estado, como idosos, crianças, adolescentes, mulheres, imigrantes etc.

A remessa dos autos ao GAORP deve ser feita sem a iminência do cumprimento da ordem de reintegrar, inclusive, pode o juiz da causa suspender a ordem para que ocorra atuação do grupo (artigo 4º, Portaria nº 9.138/2018) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2018).

Ainda, na remessa, deve conter o resumo do processo, indicação das principais decisões, número dos autos, partes e advogados, número aproximado de ocupantes, características da área, data da ocupação, data da reintegração de posse e sua efetivação (artigo 3º, parágrafo único, Portaria nº 9.138/2018) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO, 2018).

É também necessária, para a realização da reunião, a formação triangular do processo, com a citação dos ocupantes, a fim de conferir representatividade e possibilidade de diálogo.

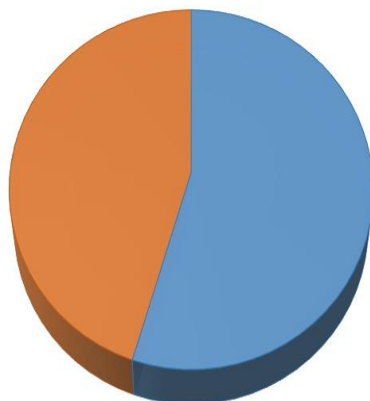
Contudo, em três casos, estavam ausentes os ocupantes e seus advogados, o que foi destacado, em um dos encontros, pela juíza assessora da presidência do TJSP, à época, Dra. Ana Rita de Figueiredo Nery, que reforçou a necessidade de representação adequada. Frise-se que nessas reuniões o resultado se deu pela: a) suspensão da ordem de reintegração de posse, b) fornecimento de meios para cumprimento da ordem e c) realização de cadastro dos moradores para possíveis benefícios sociais e/ou inserção em lista de programa habitacional.

Dado início à reunião, o juiz assessor, como consta nas atas presentes nos processos analisados, explica a função do grupo e dá a palavra aos integrantes, que devem conduzir a uma proposta menos onerosa às partes, mas que, conforme relata a representante da sociedade civil entrevistada, “a maior parte dos atores ali não tem participação ativa nesses casos. Vai ali pra falar que existe uma estrutura já limitada, já sucateada pelo Estado, e que está disponível para as pessoas” (TERRA DE DIREITOS, 2017, p.26/27).

4.4 Atuação do GAORP

Antes de apontar especificamente os resultados dos encontros proporcionados pelo GAORP, far-se-á uma breve explanação das características dos casos levados ao grupo. A fim de classificar a configuração do polo ativo, foram criadas as categorias “público” e “privado”, de forma que foram catalogados como públicos os municípios, Ministério Público, Defensoria Pública, Cooperativas e Associações.

GRÁFICO 4 – Polo ativo



Azul: órgãos públicos

Laranja: particulares

Fonte: autoria própria.

Por sua vez, para identificar o polo passivo, ainda que não seja possível uma constatação precisa – vez que os autores não se atêm à qualificação dos réus, muitas vezes colocando de forma genérica como “Fulano de tal” –, foi possível identificar ao menos quinze casos em que os réus eram integrantes de movimentos sociais de luta por moradia e três casos compostos por associações/comunidades organizadas.

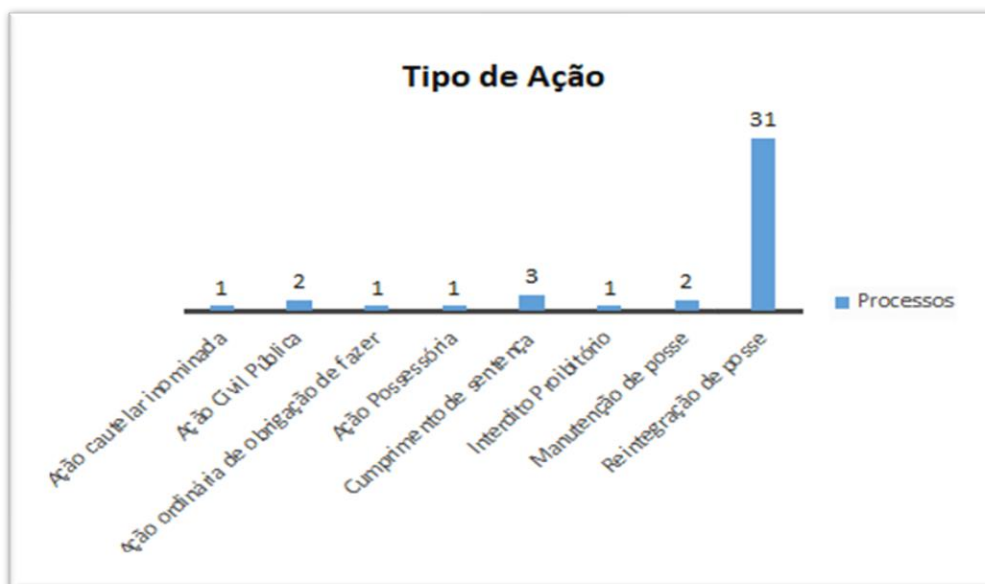
GRÁFICO 5 – Polo passivo



Fonte: autoria própria.

Dentre os tipos, predominou a ação de reintegração de posse⁵²:

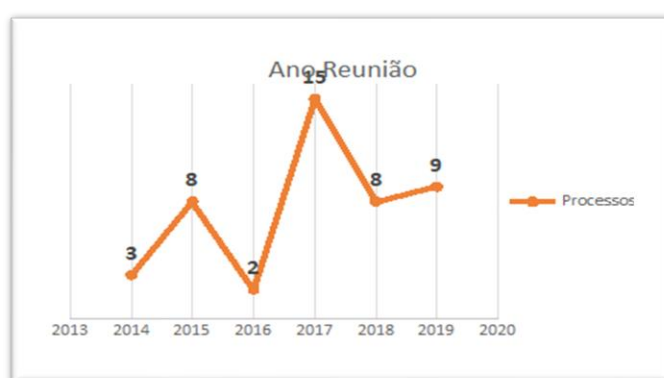
GRÁFICO 6 – Tipo de ação



Fonte: autoria própria

As reuniões promovidas pelo grupo iniciaram-se em 2014. 2017 foi o ano o em que mais ocorreram os encontros:

GRÁFICO 7 - ano em que foram realizadas as reuniões



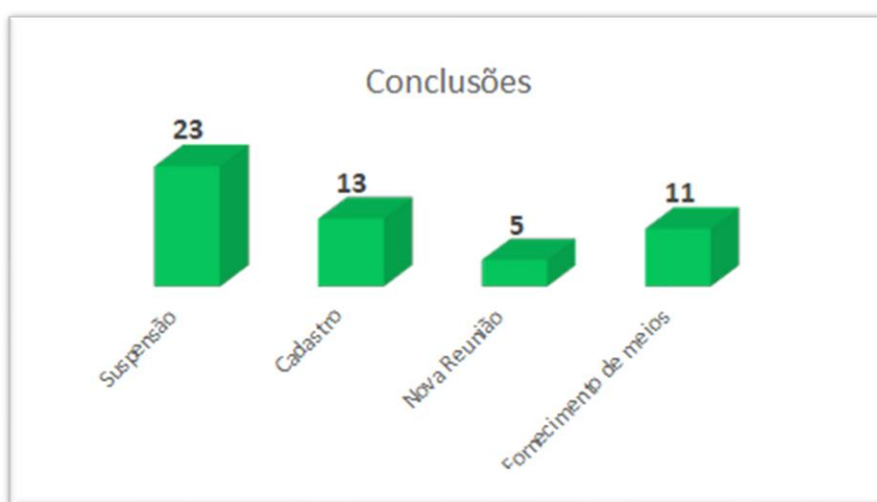
Fonte: autoria própria.

⁵²O “cumprimento de sentença” é a fase processual na qual se busca a satisfação do direito declarado pela sentença ou acórdão. Os cumprimentos de sentença identificados (3) decorrem de duas ações de reintegração de posse (autos n° 0012689-53.2019.826.0053 e 1001656-95.2017826.0028) e uma ação civil pública (processo n° 002409-66.2017.826.0023).

Tal dado pode estar atrelado ao fato de que a presidência do Tribunal de Justiça teve alterações nos anos de 2016 e 2018⁵³.

No tocante aos resultados, os casos particulares serão analisados em tópico próprio. As conclusões mais comuns foram i) suspensão da ordem de reintegração de posse, ii) cadastro dos moradores em programas habitacionais e sociais e iii) fornecimento de meios para que ocorra a reintegração:

GRÁFICO 8 - Conclusões



Fonte: autoria própria

Não foi feita uma separação por modalidade, no entanto, a suspensão da reintegração de posse envolveu as seguintes circunstâncias: i) prazo para desocupação voluntária, ii) garantia do direito à educação das crianças e adolescentes, assegurando que findem o semestre/ano letivo e iii) prazo para ampliação das discussões sobre alternativas habitacionais, como: regularização fundiária, sendo necessário, por vezes, a realização de laudo pericial, e possibilidade de empreendimento pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades.

O cadastramento dos moradores, especialmente em programas habitacionais, visa à persecução de futuras políticas habitacionais no município em que se dá a ocupação.

O fornecimento de meios é medida de extrema importância, pois os custos do cumprimento da ordem de reintegrar podem ser altíssimos a se considerar a extensão da ocupação, com necessidade de aluguel de equipamento e pessoal para destruição das casas e

⁵³A presidência do TJSP, nos anos analisados, foi exercida por José Renato Nalini (2014/2015), Paulo Dimas de Bellis Marcaretti (2016/2017) e Manoel de Queiroz Pereira Calças (2018/2019).

com o deslocamento dos bens e pessoas que ali residem. É de se destacar que os custos devem ser arcados pelo autor da demanda, interessado na remoção da população da área.

Isso se mostra relevante na medida que em diversos processos o polo ativo é composto por pessoas jurídicas em falência, ou por massas falidas, e por espólios, o que influencia na possibilidade de eles poderem oferecer meios para que a reintegração de posse ocorra.

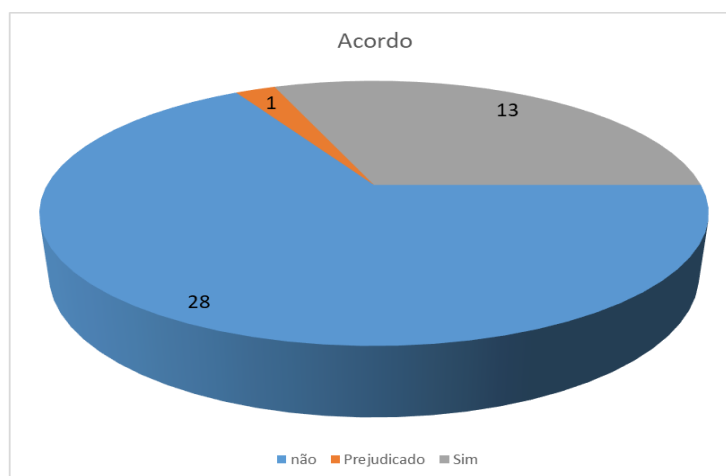
Sobre a questão, se destaca a ação civil pública nº 4003957-21.2013.826.0604, ajuizada pelo Ministério Público, em que se pleiteava a reintegração de posse da propriedade pertencente aos grupos Soma Equipamentos Industriais S/A (massa falida) e Melhoramentos Agrícolas Vífer LTDA., em que residem mais de mil e seiscentas famílias, na ocupação denominada como Vila Soma⁵⁴.

Segundo narra a inicial, as empresas ajuizaram ações possessórias para terem reintegradas a área, contudo, mesmo após um ano da decisão que deferiu a ordem de reintegrar, não foi possível cumpri-la, pois elas não possuíam meios – sobretudo financeiros – para tanto, vez que estavam falidas. O desenrolar da ação e atuação do órgão ministerial e GAORP serão analisados mais a frente.

Em seguida, verificou-se o fato de ter sido ofertada/fornecida alternativa habitacional ou realizado plano habitacional ou correlatos (o que se denominou “acordo” para a confecção de gráficos).

Dentre os quarenta e dois processos em que houve atuação do grupo, houve “acordo” em treze:

GRÁFICO 9 - Acordos

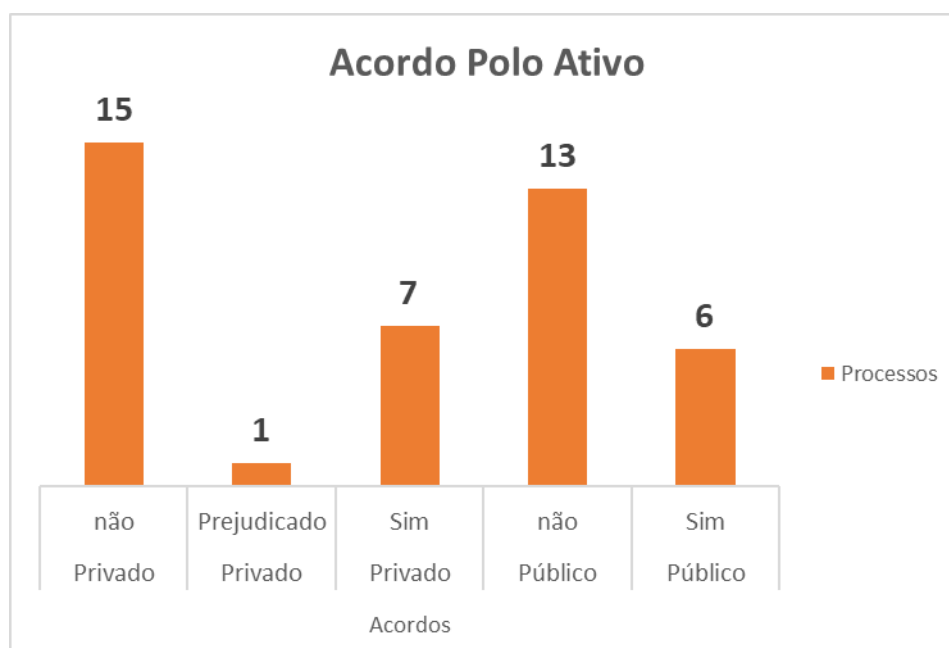


Fonte: autoria própria

⁵⁴ Para saber mais sobre a ocupação: <https://www.youtube.com/watch?v=VWbEFcJcJuQ>.

Ainda, a fim de investigar se o fornecimento da alternativa habitacional estaria relacionado à presença do Poder Público, no polo ativo ou no polo passivo, e à presença de movimentos sociais e/ou associações, elaboraram-se os seguintes gráficos:

GRÁFICO 10 - Acordo Polo Ativo

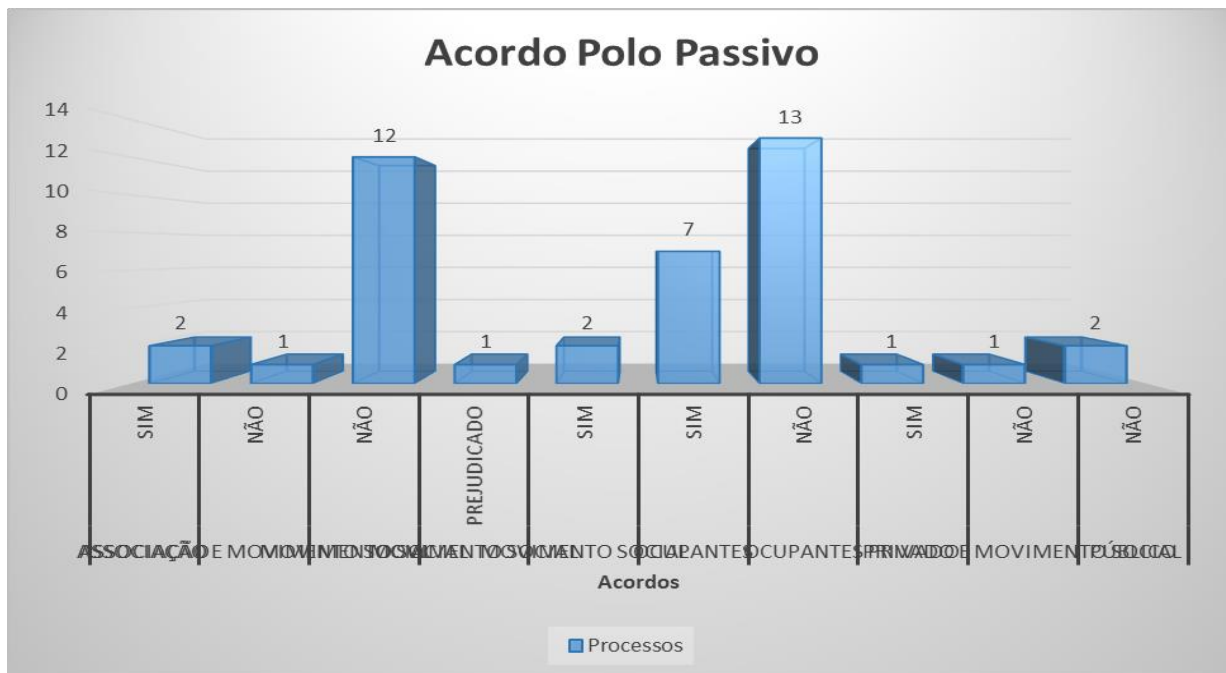


Fonte: autoria própria

Dos treze processos, em sete o polo passivo era composto por pessoas físicas e jurídicas, enquanto em seis as demandas foram ajuizadas por membros do setor público.

Relativamente ao polo passivo, na maior parte dos processos em que ocorreram “acordos”, não se pode identificar se eram compostos ou não por movimentos sociais e/ou associações:

GRÁFICO 11 - Acordo Polo Passivo



Fonte: autoria própria

Para tratar das alternativas encontradas, foram selecionados alguns casos, divididos entre as seguintes categorias: *a)* ações civis públicas: foram analisadas duas, com participação díspar dos membros do Ministério Público Estadual, e um cumprimento de sentença decorrente de ação civil pública; *b)* alternativa habitacional com e sem perspectivas de utilização do Programa Minha Casa Minha Vida e *c)* apresentação de plano habitacional e/ou regularização fundiária.

Destaque-se que a análise documental foi realizada por meio dos processos e, especialmente, das atas dos encontros no GAORP.

4.4.1 Ação Civil Pública

O destaque às ações civis públicas deve-se ao fato de serem as ações mais adequadas para a discussão de políticas públicas, por serem propriamente coletivas.

Ressalve-se que, pensando sobre qual instrumento jurídico mais adequado para discussão de direitos sociais e coletivos, embora seja limitado o número de ações coletivas que surgiram nessa investigação para se concluir sobre maior garantia ao direito à moradia nesse tipo de ação, na pesquisa empírica realizada por Paulo André Silva Nassar, em 2011, sobre as

ações civis públicas ajuizadas pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (diferentemente dos casos aqui analisados, que foram demandados pelo Ministério Público), o diagnóstico foi de que, em que pese a articulação entre os(as) defensores(as) públicos e os movimentos populares de moradia, nas ações movidas em face da municipalidade, os(as) juízes (ízas) se mostraram relutantes em aderir aos pedidos formulados (NASSAR, 2011, p. 124).

Chama a atenção a ação civil pública nº 4003957-21.2013.826.0604, ajuizada pelo Ministério Público, já mencionada no texto. Isto porque, em razão de as empresas proprietárias da área não possuírem meios para o cumprimento da reintegração de posse, o órgão ministerial provocou o Judiciário fundamentando-se em possível lesão ao meio ambiente e à ordem urbanística, por não ter sido cumprida a ordem de desocupação do assentamento na ação possessória, o que manteria a existência de mais um loteamento clandestino no município de Sumaré⁵⁵.

Da inicial, destacam-se: i) a prevalência da “ordem urbanística” em detrimento ao direito à moradia, ii) a criminalização dos moradores da área pela utilização do termo “invasores” e iii) responsabilidade do Município pela questão urbanística municipal, inclusive em propriedade privada.

Corroborar a visão de criminalizar as famílias que residem na ocupação a notícia jornalística, trazida aos autos pelo órgão ministerial, de que havia sido encontrada pessoa suspeita de homicídio entre os ocupantes (fl. 1182). Frise-se que, na reunião do Gaorp, foi salientada a questão da criminalidade na área, sendo esclarecido pelo Tenente que a criminalidade no município diminuiu.

No mesmo sentido, tem-se a visão do Judiciário que, por vezes, no processo demonstrou aversão aos moradores, exemplificado nesta frase: “O Estado não pode se acovardar diante de pessoas que buscam a anarquia e o descumprimento do ordenamento jurídico. Assim, a

⁵⁵ “(...) a despeito da situação de titularidade da área não repercutir na esfera de interesses deste órgão ministerial, é fato que a persistência da situação – com a manutenção das famílias irregularmente naquele local – gera gravíssima lesão ao meio ambiente e à ordem urbanística, o que legitima a intervenção do *Parquet* visando o desfazimento daquela aglomeração clandestina. Pois bem, 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. (...) Todavia, a perspectiva já não é mais de ocupação temporária e interina, mas de solidificação de uma “favela” de proporções gigantescas, que trará prejuízos inestimáveis a toda a coletividade, assim como aos próprios invasores do local, que ali vivem em condições precárias. E uma vez constatado que, a despeito de haverem conseguido há mais de um ano a ordem judicial necessária à reintegração da posse da área, **tanto os proprietários – e responsáveis – pela área, como a Prefeitura Municipal de Sumaré, não providenciaram os meios para se dar cumprimento à ordem de desocupação do referido assentamento, conduta que faz persistir – senão eternizar – mais um loteamento clandestino no município de Sumaré. (destaque nosso)**”.

desocupação deve ser imediata (...)” (fl. 1771).

Em articulação entre a advocacia popular, a Defensoria Pública e os ocupantes da Vila Soma, foram empreendidas estratégias para reverter as decisões de reintegração de posse. No âmbito jurídico, a Defensoria Pública incitou órgãos relacionados à promoção de políticas públicas habitacionais, tais como Secretaria de Habitação de São Paulo, Secretaria de Justiça, Secretaria da Casa Civil, Ministério da Justiça e Ministério das Cidades, e foram realizadas vinte e duas reuniões com o Grupo de Trabalho institucional constituído (MANDL, 2017, p. 83).

As famílias moradoras da Vila, por sua vez, articularam-se politicamente por meio de mais de sessenta e seis atos públicos, com a presença em praças públicas, fórum e prefeitura e com produção de mídias para propagação em redes sociais, inclusive, com reuniões com a Presidenta da República, à época, Dilma Roussef, e o governador Geraldo Alckmin (MANDL, 2017, p. 85).

Em 2015, o caso foi levado ao GAORP e contou com a presença, além dos membros fixos, do síndico da massa falida da Soma Equipamentos Industriais, do representante da Construtora ENCAMP e representante da Caixa Econômica Federal - CEF, sendo sugeridas as seguintes medidas: i) pagamento de locação, no valor de R\$ 250 mil a R\$ 300 mil, por 12 (doze) meses, prorrogáveis por mais doze meses pela associação de moradores, ii) suspensão da ordem de reintegração de posse por sessenta dias e iii) manutenção dos autos no grupo até que o Ministério das Cidades e a CEF pudessem efetivar a compra das áreas destinadas à construção de moradias pela empresa ENCAMP.

Contudo, o autor da demanda, o Ministério Público, rejeitou as propostas, sendo concluído o encontro com as palavras do juiz de direito do processo para quem, em que pese a negativa do órgão ministerial em firmar o acordo, incumbe ao Poder Executivo a proteção ao direito à moradia previsto constitucionalmente, sendo desnecessária decisão judicial que reconheça o dever do Executivo em construir moradias à população carente (fls. 2073/2074)⁵⁶.

Foi acordado que os ocupantes deixariam a área – desocupação voluntária – mesmo que ainda não tivessem sido entregues as moradias populares. O processo foi suspenso pelo Tribunal de Justiça até que fosse garantido aos moradores o direito à moradia. Após, sobreveio sentença,

⁵⁶ “O Poder Executivo não pode se eximir em cumprir a Constituição Federal de 1988, que garante o direito à moradia, muito embora o direito à moradia não seja gratuito. Espero que a União e o Estado aqui presente, cumpram a determinação constitucional e construam casas para as pessoas que realmente necessitam. Não é necessária uma decisão judicial, em outros processos, para reconhecer o dever do Poder Executivo em construir casa para a população carente. Mas diante do pedido do autor da ação, bem como a da discordância dos demais réus, salvo do representante dos invasores, relativa a ordem de desocupação. Assim, determino que o processo retorne à vara de origem para o cumprimento da ordem de desocupação”.

a qual julgou sem mérito o processo por desinteresse do órgão ministerial.

Irresignado, o *Parquet* apresentou recurso de apelação e a Procuradoria-Geral de Justiça, ao manifestar-se, dentre outros argumentos, apontou a atuação do órgão em primeira instância como desconforme às atribuições do Ministério Público, pois lhe incumbe não apenas a defesa da ordem urbanística, como também a defesa das pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, especificamente no tocante à defesa do direito à moradia, que é direito social constitucional (fls. 2681/2689).

Nota-se, assim, que a Procuradora enfatizou o papel do Ministério Público na proteção das populações de baixa renda, no caso de direito à moradia.

A extinção do processo foi mantida pelo Tribunal de Justiça, sob o fundamento de que não mais persistia ordem válida de desocupação no processo originário, motivo pelo qual a questão relativa à realocação dos moradores (garantias para a desocupação) havia perdido objeto recursal (fl. 2831).

Em que pese a extinção dessa ação, a desocupação da área permanece em discussão em outro processo, inclusive com suspensão da liminar de reintegração de posse pelo Supremo Tribunal Federal, que decidiu:

Nesse contexto, considerando as informações trazidas aos autos, de que é iminente o cumprimento de mandado de reintegração de posse (agendado para o dia 17/1/2016) para retirada de mais de 10.000 (dez mil) pessoas, sem a apresentação dos meios para a efetivação da remoção (como caminhões e depósitos), sem qualquer indicação de como será realizado o reassentamento das famílias, e tendo em conta o risco considerável de conflitos sociais, exemplificados por episódios recentes como a desocupação da área do Pinheirinhos, em São José dos Campos/SP, bem como a de um antigo prédio na Avenida São João, em São Paulo/SP entendo que o imediato cumprimento da decisão, poderá catalisar conflitos latentes, ensejando violações aos fundamentais daqueles atingidos por ela. Portanto, neste exame perfunctório do caso, próprio das ações de natureza cautelar, entendo presentes os requisitos necessários à concessão da medida de urgência pleiteada. Isso posto, defiro o pedido liminar, para atribuir efeito suspensivo ao recurso extraordinário, suspendendo os efeitos do acórdão recorrido, até julgamento dessa ação cautelar. Determino, em consequência, a suspensão da ordem de reintegração de posse agendada para 17/01/2016.

A decisão proferida foi noticiada pela imprensa jornalística:

FIGURA 2 – notícia reintegração de posse

STF suspende reintegração de posse da Vila Soma, no interior de São Paulo



Moradores na ocupação na Vila Soma, onde reintegração estava marcada para o próximo domingo (17)

Fonte: Folha da São Paulo

A última notícia sobre o caso relata um possível acordo para aquisição da área pelos ocupantes⁵⁷.

Importa, nesse ponto, destacar que, em uma pesquisa realizada pela Secretaria de Adjuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL), no período de julho de 2008 a março de 2009, com amostragem qualitativa da jurisprudência dos Tribunais de Justiça do Estado de São Paulo, do Tribunal Regional Federal da 3ª e 4ª Região, e do Tribunal de Justiça do Paraná, verificou-se que em nove ações o Ministério Público figurou como autor, tendo como pedido principal a reintegração de posse em seis delas, sendo que em duas ações o pedido principal foi a expulsão ou retirada dos ocupantes dos imóveis situados em área de mananciais, e em nenhuma delas houve a menção a expressão “conflito coletivo” (JUNIOR; LIBÓRIO; AURELLI, 2009, p. 100/101).

Diametralmente oposta foi a atuação do *Parquet* no caso Jardim Araponga, discutido nos autos da ação civil pública nº 1028776-10.2017.826.0224.

⁵⁷ A possibilidade de acordo foi noticiada na mídia: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2019/05/29/acordo-de-r-60-mi-preve-venda-de-area-da-vila-soma-para-familias-em-ocupacao-iniciada-em-2012.ghtml>.

Nesta, o objetivo do processo, ajuizado em face do município de Guarulhos, foi a reparação dos danos urbanísticos e ambientais no Núcleo Habitacional Jardim Araponga, pautando a remoção dos ocupantes da área de risco mediante fornecimento de moradia digna em bens dominiais ou, alternativamente, urbanização do núcleo habitacional.

A demanda tem um viés de atenção ao direito à moradia digna e à população em situação de vulnerabilidade social, visto que há risco de inundação⁵⁸, solapamento e risco geotécnico na área ocupada, o que repercute diretamente nos demais andamentos processuais, como no deferimento da liminar pelo magistrado condicionando a remoção à realocação das famílias residentes no local (fls. 84/85).

O encontro realizado no Gaorp, em 16/12/2018, trouxe como proposta: a realização de vistoria na área para produção de laudo técnico atualizado pela Prefeitura, assistida pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, para verificação da área desocupada e das áreas suscetíveis a regularização fundiária (fls. 613/617).

Foram realizados estudos, consubstanciados em laudos de avaliação, pela Secretaria de Habitação e pelo Centro de Apoio Operacional à Execução – CAEx, do Ministério Público paulista, visando à regularização fundiária da área.

O conteúdo dos materiais técnicos ainda está sendo avaliado e resta pendente uma solução definitiva ao caso.

Ainda, no caso Vila Baiana (processo nº 002409-66.2017.826.0223), em área de proteção ambiental do bioma Mata Atlântica e em que foram identificados riscos muito alto e alto de deslizamento em 2007, o Ministério Público ajuizou ação civil pública em face do município de Guarulhos, visando à remoção das famílias do local.

Antes do ajuizamento da ação, foi tentado, pelo órgão ministerial, a realização de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. Foi firmado um TAC preliminar, em que a municipalidade comprometeu-se a cadastrar as famílias em programas sociais e habitacionais, contudo, o município informou a impossibilidade de firmar o TAC definitivo, com a determinação da

⁵⁸ Além das legislações já referenciadas no texto, *in casu*, aplica-se a Lei nº 12.340/2010, que dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, dando-se especial destaque ao artigo 3º-B, o que diz: “Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro: (...) § 3º Aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social”.

remoção das famílias e realização de vistoria técnica trimestralmente, vez que a realocação das pessoas dependia da realização do Projeto Enseada, empreendimento imobiliário promovido pelo Programa Minha Casa Minha Vida, e aguardava a conveniência administrativa para licitar.

A ação civil pública foi sentenciada favoravelmente ao Ministério Público, sendo determinado que o município realizasse a remoção das famílias, demolição das construções, reposição do solo e recuperação ambiental. Foi dado início ao cumprimento da sentença, sendo o município intimado a remover as famílias dos locais de muito alto e alto risco e as alocasse ou inserisse em programa municipal de locação. Ante as dificuldades do caso, sendo a ocupação composta por mil e quinhentas pessoas, foi solicitada pelo juiz a intervenção do GAORP.

Em 2019, na reunião do grupo, foi informado que, além de existirem outras ações civis públicas sobre a região, havia duzentas e cinquenta famílias em área de risco e ressaltaram-se a periculosidade do local e a possibilidade de oferta de alternativa habitacional por meio do Programa Casa Paulista, com previsão de entrega em 2020.

Foi sugerida a interlocução com os ocupantes, por meio da Defensoria Pública, sobre a implicação da normativa que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres (já que a área é sujeita a deslizamento).

Foi firmado acordo em que a Prefeitura se incumbiu de: i) monitorar a área a fim de evitar novas ocupações, ii) realizar obras emergenciais apontadas em laudo, iii) em um ano, realizar as obras não urgentes, iv) remover cem famílias em situação de risco até julho/2020, v) as demais famílias ficarão atreladas ao Projeto Enseada, a ser realizado junto ao Ministério das Cidades, vez que decorrente do Programa MCMV, vi) no caso de as remoções não ocorrerem até 30/11/2020, deverá ser apresentada nova oferta habitacional. Após as remoções, vii) será apresentado o cronograma de demolição e recuperação da área. A multa diária foi suspensa até o cumprimento do acordo.

O Município informou no processo a impossibilidade de iniciar as obras emergenciais, pois teriam firmado outros TAC's com o órgão ministerial sobre as áreas de morro na cidade, e que, para cumprir tais acordos, foi necessária a contratação de mão de obra temporária, o que, em âmbito público, demanda, ao menos, a realização de processo seletivo. Assim, a municipalidade pediu novos prazos para cumprir o acordo.

Até o momento da análise, os prazos não haviam se findado, contudo, algo a ser destacado é o exíguo prazo fixado para o ente público realizar as políticas, isto porque, o Município faz parte da Administração Pública e, portanto, se submete a procedimentos administrativos mais rigorosos que demandam tempo, com o fim de resguardar princípios

constitucionais, como ocorre, por exemplo, com o processo licitatório.

4.4.2 Alternativa habitacional com e sem perspectivas de utilização do Programa Minha Casa Minha Vida

O primeiro caso a se destacar, aqui denominado de Jardim Lourdes, é o de nº 2192637-56.2014.826.0000, ação rescisória ajuizada pela empresa Terra Nova⁵⁹, que representa os moradores do local, visando anular a sentença transitada em julgada, proferida nos autos nº 0020561-54.2005.826.0007, que determinou a reintegração de posse da área discutida naqueles autos e suspender o cumprimento da ordem de reintegrar.

A rescisória intenta desconstituir a decisão de reintegração de posse sob o argumento de nulidade por ausência de participação do Ministério Público, visando à desapropriação judicial da área para futura regularização fundiária (artigo 1.228, parágrafos 4º e 5º, do Código Civil).

Destaque-se que a área ocupada, conhecida como comunidade Jardim Lourdes, era classificada, pela Lei nº 13.885/04 – Plano Diretor do Município de São Paulo, como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS⁶⁰, e tramitava, à época, Projeto de Lei visando declarar o imóvel como de utilidade pública para fins de moradia popular.

Concomitantemente à rescisória, tramitava o cumprimento de sentença da ação possessória, na qual foi promovido encontro no Gaorp, em 27/11/2015.

A proposta, homologada pelo juízo de primeira instância, consistiu i) na suspensão da ordem de reintegração de posse até o cumprimento do acordo ou seu descumprimento, o que ensejaria a continuidade da reintegração de posse, ii) encaminhamento à Caixa Econômica Federal – CEF, pela entidade habilitada junto ao Ministério das Cidades, representante dos ocupantes, assessorada pela CDHU, do estudo de viabilidade do empreendimento mediante Programa Minha Casa Minha Vida, iii) tentativa de aproveitamento do projeto de construção de moradias, de iniciativa do proprietário do imóvel, para abreviar o prazo de aprovação pela CEF, iv) na impossibilidade do cumprimento do item anterior, a Entidade, assessorada pela CDHU, deverá apresentar projeto para a área, v) os dois projetos deverão ser submetidos à

⁵⁹ Segundo a definição encontrada no sítio eletrônico da empresa, trata-se de “empresa social que trabalha com mediação de conflitos humanos para regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas ocupadas irregularmente”.

⁶⁰ São territórios destinados à moradia digna para a população baixa renda por meio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental, regularização fundiária e provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP.

aprovação pela Prefeitura de São Paulo, vi) aprovado algum dos projetos, a Entidade deverá avaliar a área para pagamento, à vista, ao proprietário, vii) o proprietário deverá oferecer opção de compra aos ocupantes, viii) após aprovação do projeto pela CEF, os ocupantes deverão desocupar a área para construção das unidades habitacionais com as quais serão beneficiados, desde que atendam aos requisitos de faixa de renda indicada pela Entidade, ix) se necessário, será dividida a faixa de renda em mais de uma e x) até que seja aprovado o projeto, a contar de janeiro/2016, deve ser pago ao proprietário, a título de aluguel mensal fixo, o valor de quarenta mil reais (fls. 489/498).

Importante destacar que o acordo foi firmado em Assembleia Geral Extraordinária da Associação Mar Eterno, sendo decidido, inclusive, que o valor total do aluguel social seria rateado entre os moradores e que 10% do valor da parcela de cada morador seria destinado à empresa Terra Nova (fls. 512/513).

O valor expressivo do aluguel, desconsiderando-se a capacidade econômica de cada morador, e majorado por meio de porcentagem individual da empresa social⁶¹, possivelmente refletiu no descumprimento do acordo, sendo que este está sendo discutido em sede de recurso no Superior Tribunal de Justiça.

Em outro processo (autos nº 1001354-20.2013.826.0606), que traz reflexões profícuas, conhecido como o caso dos Moradores do Alto da Guadalupe, foi ajuizada a ação por uma empresa, sendo que o magistrado de primeira instância indeferiu o pedido liminar para reintegrar a posse por vislumbrar que a ocupação teria iniciado três anos antes do ajuizamento da ação, não havendo, portanto, urgência e, ainda, determinou a expedição de ofício ao município de Suzano em razão do evidente interesse social (fls. 100/101).

No momento de citação, o oficial de justiça constatou a densidade demográfica da área, contando com mais de trezentas famílias, compostas por idosos, adultos, crianças e pessoas com deficiência (fls. 145/146). Foi realizada audiência de justificação, em 05/09/2014, na qual a autora ofertou o imóvel para venda pela quantia de nove milhões de reais (fls. 1123/1130). Passados dois anos de trâmite, o juiz, após contato com os membros da 38ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça, onde tramitaram agravos de instrumento sobre a disputa possessória, encaminhou o conflito ao GAORP (fl. 1361).

O encontro no GAORP ocorreu em dezembro de 2015 e nele foram debatidas possíveis alternativas, entre elas, a regularização da área ou expropriação judicial, ambas sugeridas pelo

⁶¹ Não é objetivo do trabalho, no entanto, a intervenção de empresas em conflitos sociais merece atenção em estudo próprio.

representante da CDHU, e o pagamento de aluguel pelos ocupantes até que lhes fosse ofertada alternativa habitacional.

Destaque-se que foi discutida a possibilidade de aquisição pela compra e venda, no valor de doze mil reais por lote, contudo, a parte autora alegou impossibilidade.

Sobre as sugestões do integrante da CDHU, o Município declarou a impossibilidade de decretação de utilidade pública da área⁶² e afirmou que, na hipótese de regularização fundiária, os moradores deveriam sair do local. Já a proposta de pagamento de aluguel ao proprietário até que fosse ofertada alternativa habitacional teve aderência dos membros, sendo que o advogado do autor verificaria a possibilidade.

Em novembro de 2017, isto é, dois anos após a reunião no Gaorp, foi juntado ao processo acordo firmado entre os moradores, representados pela Associação de Moradores do Alto da Guadalupe – AMAG, a autora, uma sociedade limitada e representante do Município de Suzano, o qual previa a aquisição da área pela quantia de R\$ 5.000.000,00, mais parcelas mensais não inferiores a R\$ 69.444,44 e doação das áreas comuns (fls. 1698/1702).

A participação do Município se daria com fim de regularização fundiária, inclusive mediante conversão da área para Zona Especial de Interesse Público (ZEIS) e a implementação de equipamentos públicos. Ao sentenciar, a magistrada avaliou a proposta de acordo, consistente na compra da área, como questão alheia ao objeto da ação (natureza possessória) e considerou que essa transação seria uma simulação com intuito de fraudar a lei de parcelamento do solo, já que a área não estava regularizada.

Mediante essa fundamentação, em relação aos moradores que firmaram o acordo, a ação foi extinta sem resolução do mérito por desistência da parte autora. Por sua vez, em relação aos moradores que não firmaram o acordo, a ação foi procedente, sendo determinada a reintegração de posse e demolição das unidades edificadas.

A proposta apresentada pelas partes e o Poder Público, representado pelo município de Suzano, elaborada após quatro anos do início da ação e sete anos da ocupação, foi extirpada por uma única decisão judicial que deixou de oportunizar às partes corrigirem eventuais vícios jurídicos, como por exemplo, condicionar a compra e venda à regularização.

Já o conflito fundiário judicializado por meio dos autos nº 0000180-49.1988.8.26.0127, ou caso Carapicuíba, ajuizado pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo –

⁶² Tratando sobre a impossibilidade há normativa, referente à propriedade rural, que veda a desapropriação do imóvel “objeto de esbulho possessório ou invasão imotivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo”. (parágrafo 6º artigo 2º da lei nº 8.629/93).

COHAB⁶³, e dos autos nº 1001782-13.2015.826.0127, ação cautelar inominada incidental, proposta pelo município de Carapicuíba, referente à parte da área abrangia na ação ajuizada em 1988, foi submetido ao GAORP em duas ocasiões.

O município de Carapicuíba já havia ingressado na ação possessória, de 1988, como assistente da COHAB, sendo que seu interesse de maior destaque era em relação à parte da área ocupada que estava destinada à realização da obra Corredor Leste, em convênio federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

A primeira se deu em 2015, no processo iniciado pela municipalidade, quando o Tribunal de Justiça, ao reverter a decisão do magistrado de primeira instância⁶⁴, determinou a imediata reintegração de posse em um espaço de área limitado, isto é, não a totalidade da área em disputa, e, para tanto, determinou a comunicação da decisão ao Gabinete de Planejamento e Gerenciamento de Riscos e Crises – GPGRG (ao qual o Gaorp está vinculado).

No encontro, a representante da Secretaria Municipal de Projetos Especiais, Convênios e Habitação informou que se tratava de uma ocupação composta de 55 famílias, já cadastradas em programas habitacionais, e que esse número foi alcançado mediante levantamento e cadastro de informações realizados em 2014 e 2015. Na ocasião, apresentou a seguinte proposta: i) atendimento pelo Programa Minha Casa Minha Vida para aqueles que atenderem aos requisitos, tendo sido identificadas doze famílias nessas condições, que já haviam apresentado a documentação necessária; ii) para as famílias que ultrapassem a renda máxima permitida, no caso R\$ 1.600,00, o atendimento por bolsa-aluguel até que o empreendimento Pequiá, obra do PAC, fosse finalizado e iii) aos não contemplados pelos benefícios anteriores, concessão de, no máximo, seis meses de bolsa-aluguel. Em compensação, incumbe aos moradores da área identificada como necessária à construção do viaduto desocupar o local voluntariamente em quarenta e cinco dias ou coercitivamente em até sessenta dias.

⁶³ Vigorou de 1964 a 1986, quando sucedido pela Caixa Econômica Federal – CEF, o Banco Nacional de Habitação (BNH), empresa pública brasileira, voltada ao financiamento e produção de empreendimentos imobiliários, era responsável pela gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e da formulação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS). As Companhias de Habitação – COHABs, cuja natureza jurídica é de sociedade de economia mista, pertencendo à administração pública indireta, são agentes operadoras do SFH, e visam a construção de moradia para a camada mais vulnerável da população, sendo as prioridades estabelecidas pelos estados (SANTOS, 1999).

⁶⁴ Ao fundamentar o indeferimento do pedido liminar a magistrada assim dispôs: “(...) Contudo, apesar do pedido com outro fundamento, sob a alegação de implantação de obra viária do Corredor Oeste, a posse irregular é antiga, havendo motivos sociais que impedem por ora a concessão da liminar, conforme inclusive decisão proferida as fls. 273 dos autos da Possessória, formou-se ao seu redor uma comunidade de várias famílias, deixando a concessionária ou quem é responsável que a situação se perpetuasse. (...) Deve-se reconhecer, portanto, que as casas, ainda que construídas em área pública e de simples alvenaria, merecem ser indenizadas. A prefeitura aceitou que as famílias residissem no local, com “animus” definitivo, algumas por mais de 20 anos, não podendo, agora, simplesmente, requerer a área sem prévia avaliação e indenização daquilo que foi expandido para a construção das casas” (fl. 75).

Nesse caso foram pontuados alguns aspectos que merecem destaque: a) questões individuais seriam discutidas individualmente, isto é, eventuais moradores/famílias que não tiverem sido beneficiadas por alguma informação no cadastro deveriam buscar amparo em procedimento próprio, a fim de não prejudicar a proposta; b) questões jurídicas não seriam discutidas no GAORP, no caso, um dos advogados questionava como a área havia se tornado pública, o que impediria a usucapião, vez que os ocupantes já ali residiam antes dessa alteração do bem e c) prazo exíguo para cumprimento de medidas, *in casu*, foi sugerido trinta dias para desocupação voluntária, uma vez que o Município detinha desse prazo para apresentar o cronograma de início de obra para obtenção de recurso federal.

Apesar das propostas, além do conflito ter se mantido, aparentemente, houve aumento de moradores na área, já que, no encontro realizado em 2017, foi apontado serem aproximadamente 20 mil pessoas ocupando a área, sendo que 11.341 delas haviam sido cadastradas pela Prefeitura.

O segundo encontro, realizado no intercurso do processo iniciado em 1988, contou com a presença de um dos moradores componentes da Associação que se constituiu e teve como tema central a regularização fundiária, sendo sugerida a realização por meio do Programa Cidade Legal⁶⁵, para o qual seria necessária uma parceria entre as esferas federal, estadual e municipal e adequação do Plano Diretor. Sobre a sugestão, o procurador do município informou que na gestão passada havia a possibilidade, contudo, na atual não saberia dizer.

O encontro findou com a seguinte proposta: i) suspensão do processo por noventa dias para que a Prefeitura e a COHAB concluam procedimento administrativo sobre a ação, com pagamento e levantamento da área, verificando-se o contingente populacional, divisão entre glebas, definição de área de risco, áreas (ir) regulares, contabilização das moradias em área de risco e delimitação da área de faixa de domínio e ii) encaminhamento da proposta ao Prefeito de São Paulo, estando suspenso o processo atualmente.

Em outro caso, Jerusalém da Paz, uma ocupação existente, também, há duas décadas, autos nº 462-22.1999.826.0606, o polo ativo é ocupado por um espólio⁶⁶. A proposta alcançada pelo encontro com o Gaorp, em 2016, foi a suspensão do processo por quatro meses, para a

⁶⁵O Programa foi criado pelo Governo de São Paulo pelo Decreto Estadual nº 52.052 em 2007 e visa auxiliar os municípios a regularizar núcleos habitacionais (SECRETARIA DE HABITAÇÃO).

⁶⁶ Pode ser acessado por meio dos autos nº 1003594-74.2016.826.0606, ajuizada pela Igreja Evangélica Jerusalém da Paz, localizada na ocupação.

realização de estudos pela CDHU, em conjunto com os autores e Prefeitura, sobre o enquadramento de parte da população atingida no Programa Minha Casa Minha Vida Faixa 1,5.

4.4.3 Apresentação de plano habitacional e/ou regularização fundiária

Novamente no município de Carapicuíba e em ação possessória ajuizada pelo ente público, no caso Pequiá, autos nº 1009751-45.2016.826.0127, o imóvel em disputa é situado na Vila Silvânia, local em que estavam sendo construídas 196 unidades habitacionais multifamiliares para moradores de baixa renda, o Conjunto Habitacional Pequiá (objeto do acordo realizado no processo de autos nº 0000180-49.1988.8.26.0127). A ocupação, iniciada com aproximadamente vinte famílias, no conjunto habitacional, iniciou-se com a paralisação das obras em 2016⁶⁷.

A liminar para reintegrar foi deferida, contudo, em sede de agravo de instrumento, o Tribunal de Justiça determinou: i) conciliação, com intermediação do GAORP, ii) dilação do prazo para desocupação voluntária e iii) condicionou o cumprimento da ordem de reintegração de posse à apresentação de alternativa habitacional, assim como à disponibilização de meios para remoção das famílias e seus bens, sob pena de multa diária.

Foi realizado estudo social dos ocupantes constatando-se a existência de 176 famílias, caracterizadas por serem numerosas, chefiadas por mulheres, com número significativo de crianças e adolescentes, que anteriormente pagavam aluguel, mas devido ao desemprego ocuparam o local.

A magistrada, após reverter decisão anterior que designava audiência de conciliação por si presidida, encaminhou o caso ao Gaorp. Em novembro de 2017 ocorreu a reunião, ocasião em que a Prefeitura informou que apenas trinta e seis famílias atendiam aos requisitos para inclusão em programa habitacional, não tendo sido constatada possibilidade de solução além daquela já determinada pela decisão do Tribunal.

A proposta apresentada pela municipalidade determinou que i) as famílias aptas à inclusão em programa habitacional (03), seriam cadastradas no Programa Habitacional do Município, incluídos no Programa de Bolsa Aluguel e teriam seus bens transferidos, ii) as famílias passíveis de avaliação receberiam três meses de Bolsa Aluguel, para que

⁶⁷ Mais informações em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2018/08/moradores-da-ocupacao-pequia-em-carapicui-ba-sao-ameaçados-de-despejo/> e <https://pt.globalvoices.org/2019/10/25/a-um-ano-da-eleicao-para-prefeituras-grande-sao-paulo-tem-mais-de-500-obras-paradas-ou-atrasadas/>.

apresentassem documentação para fins de inserção em programa habitacional; caso preenchessem os requisitos, receberiam Bolsa Aluguel até contemplação da unidade habitacional e transporte. E, ainda, iii) às famílias não aptas seria fornecido o transporte de bens, inclusive até a cidade natal, caso fosse essa a opção.

Foi facultada a realização de Termo de Ajustamento de Conduta e, após, o caso foi sentenciado com procedência do pedido da municipalidade para reintegrar a área, haja vista o levantamento realizado pela Prefeitura ter demonstrado que a maior parte das famílias não se enquadravam nos parâmetros dos programas habitacionais.

A Defensoria Pública recorreu da decisão e o Tribunal de Justiça proveu o recurso em parte para: individualizar os ocupantes; condicionar a reintegração de posse ao pagamento pelo município de seis meses de Bolsa Aluguel a todos; instaurar, em cento e oitenta dias, procedimento administrativo para cada pessoa visando à inclusão em programa habitacional para fornecimento de moradia em caráter definitivo e, cumprido o fornecimento de Bolsa Aluguel, autorização para reintegrar a área sem violência. Tendo sido interposto recurso dessa decisão, a demanda ainda está em trâmite.

O próximo caso estudado se deu por ocupação perpetrada pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, contando, inclusive, com a participação de um deputado estadual no ato da ocupação (autos do processo nº 0001846-03.2017.826.0537). O imóvel, sito na cidade de São Bernardo do Campo, é de propriedade de uma sociedade limitada.

O magistrado deferiu a liminar para reintegrar a posse à empresa e, após reunião com membros do Ministério Público, Polícia Militar, Secretários Municipais, comunicou a existência do conflito ao GAORP, sem, contudo, suspender a decisão anterior. A decisão para reintegrar foi referendada pelo Tribunal de Justiça, que a condicionou à participação prévia do grupo.

Em consonância com a decisão, em dezembro de 2017, foi realizado o encontro no Gaorp, contando com a presença de alguns ocupantes, que já somavam oito mil pessoas, e até mesmo do coordenador do MTST, o ex-candidato à Presidência da República, Guilherme Boulos. Dentre as discussões, destaca-se a intensa participação dos envolvidos, demonstrando que já estavam sendo discutidas medidas administrativas, até mesmo em razão das manifestações organizadas pelo movimento social.

As manifestações foram objeto de discussão, já que se pretendia firmar acordo em que os ocupantes se comprometeriam a cessá-las. Todavia, ao manifestar-se, Guilherme Boulos, além de ressaltar a importância do estudo e cadastro de áreas em que já estaria sendo cobrado IPTU progressivo e que poderiam ser destinadas ao movimento social (que é cadastrado junto

ao Ministério das Cidades), para fins de construção de moradias populares, afirmou a impossibilidade de qualquer acordo que limitasse o direito constitucional à manifestação popular, mas que poderia ser reforçado junto ao movimento a transparência prévia.

Unânime entre o GAORP foram as seguintes propostas: i) suspensão da ordem de reintegração de posse por 120 dias, ii) constituição de grupo de trabalho⁶⁸, composto por representantes da Secretaria de Governo da Presidência da República, Ministério Público, Defensoria Pública e Procuradoria Estadual de Habitação, junto ao grupo de crise da Secretaria Estadual de Habitação, iii) definição de que o trabalho se daria com vistas a realizar estudo de prospecção de área pública para programa habitacional, não se excluindo, subsidiariamente, outras soluções envolvendo áreas privadas, iv) realização de cadastramento das famílias pela Secretaria Estadual de Habitação e colaboração do MTST, que ficaria responsável por “congelar” a ocupação e v) desocupação voluntária e pacífica em 120 dias.

A formação de grupo de trabalho, que ocorreu em outros casos com outras composições, se apresenta como forma de dar maior agilidade ao processo e visa garantir a participação das pessoas atingidas pela política pública.

O juiz de direito, ao manifestar sobre a informação trazida pelo Ministério Público de que houve manifestação com fechamento de vias públicas, esclareceu não ser possível pretender delimitar o direito de reunião e manifestação das partes, já que constitui direito consagrado constitucionalmente no artigo 5º inciso XVI da CRFB/88, que dispensa a autorização de quaisquer órgãos para realização de manifestações populares pacíficas, ensejando apenas o prévio aviso às autoridades com o fim de se evitar conflitos com outra reunião agendada previamente (fls. 504/505).

Antes da notícia de desocupação voluntária do imóvel, em abril/2018, o município de São Bernardo do Campo notificou extrajudicialmente a empresa proprietária para exigir que construísse muros e afins para suposta segurança no local, sendo a reação do juiz de direito aqui demonstrada:

Causa profunda estranheza ao juízo a postura do Município de São Bernardo do Campo ao encaminhar notificação extrajudicial à parte autora, conhecedora que a parte autora não dispõe da posse do imóvel. Contudo, extraído das entrelinhas, a finalidade de compelir a parte autora a requerer por parte deste juízo o reconhecimento do descumprimento do acordo homologado com os fins de que se inicie conflito, o que não se admitirá. Sendo assim, fica aqui registrado que o Poder Judiciário está atento às iniciativas que estão sendo encaminhadas neste processo, estupefato, inclusive, com tamanho

⁶⁸ Foram formados grupos de trabalho apenas em três dos casos analisados, este e outros três (processos nº 1006476-75.2015.826.0001, 1009025-60.2013.826.0100 e 1005900-62.2015.82.0020)

interesse pela desocupação coercitiva e seus prováveis conflitos físicos e a violência daí decorrentes, de maneira que mais de uma vez saliento que, para se preservar a integridade física dos ocupantes e de terceiros, NÃO SE PROCEDERÁ A QUALQUER ATO DE FORÇA COM O AVAL DESTES JUÍZOS ANTES DO DECURSO DO PRAZO PARA DESOCUPAÇÃO VOLUNTÁRIA.

Se existe alguém ou alguns, por razões claras ou obscuras, com finalidades políticas ou não, interessados no conflito, não contará com o aval do Poder Judiciário, muito pelo contrário, será feito todo o possível para evitar qualquer violência e será adotada toda e qualquer medida para punir qualquer desvio de conduta que incite, cause ou contribua para a violência ou uso desnecessários de força. (sic). (fl. 526).

A decisão ainda determina que a Promotoria de Direitos Humanos seja oficiada para apurar a moralidade administrativa municipal ante o interesse na desocupação da área privada. Essa decisão se deu em fevereiro de 2018. Embora não seja possível afirmar categoricamente que o fato tenha decorrido desse encontro, em março de 2018, o MTST anunciou, em seu *site*, a cessão de quatro terrenos para construção de moradias populares em São Bernardo do Campo (MTST, 2018).

No caso Aparecida (autos do processo nº 1001656-95.2017.826.0028), em uma ocupação iniciada em meados de 2005, o município da Estância Turística e Religiosa de Aparecida demandou a reintegração de posse de área ocupada pelos moradores da Rua Francisco Pereira Rangel, cerca de 8 famílias.

A magistrada, que inicialmente havia determinado a expedição do mandado de reintegração, após a certidão do oficial de justiça atestando a presença de idosos na ocupação e o fato de que essas pessoas estavam na área há mais de 30 anos, suspendeu a ordem e encaminhou os autos ao Gaorp.

O encontro foi realizado em novembro de 2017 e, considerando as condições dos moradores verificadas por estudo social elaborado da Prefeitura, acordou-se que para os imóveis comerciais o prazo para desocupação voluntária seria de trinta dias, sendo que relativamente aos imóveis residenciais seriam realizados estudos de regularização fundiária ou, alternativamente, se aguardaria até que as famílias fossem contempladas em projeto habitacional da CDHU. No acordo, excluiu-se uma das famílias, uma vez que, em tese, o líder familiar já havia sido contemplado em programa habitacional (essa discussão se perpetuou, sendo decidido pelo Tribunal de Justiça a suspensão da reintegração de posse).

Até o período em que se colheram informações, não houve nos autos notícias de que a área havia sido regularizada, tampouco que as famílias teriam sido contempladas em programa habitacional.

No caso Santa Leonor (autos do processo nº 1009025-60.2013.826.0100), os ocupantes, aproximadamente setenta e cinco famílias, identificados como pertencentes ao Movimento

Moradia Para Todos – MMPT e União de Associações de Moradia Paulista – UAMP, tomaram posse do Edifício Santa Leonor em 2012, localizado em uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, destinada à habitação de interesse social.

A magistrada deferiu a liminar para reintegrar a posse à autora, contudo, após o oficial de justiça constatar a existência de diversas famílias no local, ela sugeriu, pela complexidade do caso, a intervenção do GAORP, o que foi, inclusive, aderido pela autora.

Em agosto de 2018, o grupo se reuniu pela primeira vez. No encontro, a advogada dos moradores sustentou que eles estavam organizados, até mesmo para realizar a manutenção do local e realizar melhorias, como reparação da parte elétrica, colocação de extintores, dentre outros, havendo interesse na aquisição do imóvel por meio do Programa Minha Casa Minha Vida.

Foi informado, também, que a municipalidade ajuizou ação de desapropriação ante a edição de um decreto, todavia, desistiu do prosseguimento. Outros pontos foram suscitados, como a criação de um Grupo Permanente pelo município para tratar das ocupações em São Paulo, assim como o montante da dívida em Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU incidente sobre o imóvel em disputa.

Nesse encontro ficou definida a suspensão do processo por sessenta dias para que o Grupo Permanente criado apontasse alternativas para aquisição do imóvel, realizasse a atualização dos valores do imóvel e a listagem dos moradores interessados em adquirir a área.

Assim, em novembro de 2019, a reunião mediada pelo grupo trouxe as seguintes conclusões: i) suspensão do cumprimento da ordem de reintegração de posse, ii) determinação de que os ocupantes ficariam responsáveis por constituir um fundo de aquisição do imóvel por meio da associação de moradores, iii) determinação da regularização da legitimação processual, assumindo o polo passivo a associação e iv) determinação de que os moradores deveriam inaugurar um processo de regularização fundiária junto ao Município, com vistas a viabilizar a titulação das unidades.

Os moradores informaram limitações no cumprimento do acordo em razão da pandemia vivenciada e a dificuldade de realizar o registro da ata da Assembleia Geral conferindo poderes à Associação para aquisição do imóvel. Relataram que a autoria não havia aceitado a proposta de compra ofertada. O caso permanece em trâmite.

No caso Guerreiros da Vila da Paz (autos nº 1004504-35.2014.826.0004), o imóvel ocupado, pertencente a uma sociedade empresária, teria como destinação a implementação de empreendimento habitacional pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

O magistrado, antes de decidir sobre o pedido liminar, determinou a realização de

inspeção pericial, a fim de verificar se haveria correspondência entre o local ocupado e o imóvel da autora.

Entretanto, a vistoria foi incapaz de constatar o questionamento, motivo pelo qual a liminar foi indeferida e foi determinada a citação pessoal dos moradores identificados, e, por edital, daqueles não identificados.

Insatisfeito, o autor recorreu ao Tribunal de Justiça, o qual, por meio da 15ª Câmara de Direito Privado, modificou a decisão para permitir a reintegração de posse liminarmente “(...) com imprescindível concurso da Polícia Militar a ser requisitado em 1º grau. Por pertinente, anote-se que deverá o i. magistrado de 1º grau intimar o Poder Público Municipal para que acompanhe o ator por meio de sua secretaria de assistência social” (fl. 172), e demais órgãos necessários para o cumprimento da decisão com respeito à integridade física e moral dos moradores, especialmente daqueles em condições de maior vulnerabilidade, como idosos, deficientes e crianças. Para tanto, o magistrado solicitou apoio ao GAORP.

Todavia, antes do encontro, ocorreram diversos recursos e discussões sobre a área em litígio, especialmente em decorrência da sua extensão, sendo necessária a realização de nova inspeção no local, por meio de perito nomeado pelo juízo.

Assim, quatro anos após o início do conflito judicial, foi realizado o primeiro encontro no GAORP, em junho de 2018 (fls. 1328/1333), que contou, inclusive, com a presença do então Deputado Estadual Marcos Zerbini. Concluiu-se pela suspensão do processo, para que os atores envolvidos negociassem possível regularização fundiária, em nova reunião, que ocorreu em fevereiro de 2020. Nesse segundo encontro, foi noticiado acordo e remarcada reunião para o mês seguinte.

O acordo foi juntado ao processo (fls. 1791/1808) e teve como integrantes a Associação Comunitária Habitacional Guerreiros da Vila da Paz, a autora, o Ministério Público e a Defensoria Pública. No acordo, as obrigações recaíram apenas sobre a associação de moradores, sendo ela a responsável por cadastrar os moradores, individualizando cada um deles, realizar o levantamento topográfico, elaborar planta e memorial descritivo das quadras e lotes, elaborar projeto urbanístico do parcelamento, informar e promover a adesão dos adquirentes ao processo de regularização fundiária, colher a assinatura dos moradores interessados em adquirir os lotes e administrar a cobrança, sendo o valor pago por cada morador de R\$ 150,00 cento e cinquenta reais por metro quadrado, mais 5% de honorários ao advogado.

Chama atenção o fato de o procedimento de regularização fundiária ter ficado ao encargo único e exclusivo da associação – que é representada por um único advogado, ou seja, sem assessoria técnica –, sem a participação da municipalidade, tampouco com colaboração da

parte autora – que é uma empresa no ramo de incorporação de empreendimentos imobiliários, detendo, portanto, maior expertise que os moradores da área.

Foi juntado levantamento topográfico (fls. 1868/1869) e dada continuidade ao processo em relação aos moradores não envolvidos na celebração do acordo.

A última manifestação carreada aos autos é da autora (fls. 1903):

MM. Juiz, considerando o noticiado às fls., retro, aliado ao fato da pandemia em que vivemos a nível mundial do COVID-19 que deu ensejo a desempregos, empresas que fecharam afetando a economia global como um todo, fatos esses de força maior em que não há culpados e refletiu em todo o planeta.

Isto posto, requer, digne-se, as doudas defesas dos autos concordam que o prazo da minuta de acordo se inicie após a homologação do acordo por este r. Juízo, vez que centenas de famílias serão atingidas pela reintegração de posse sem ter culpa da pandemia que o mundo vive, vez que a Associação ficou impossibilitada de obter êxito na arrecadação em razão da pandemia.

A pandemia do coronavírus atingiu, nas esferas individual e coletiva, com mais ostensividade a população pobre. Nesse contexto, o direito à moradia adequada ganhou ainda mais destaque, em vista das recomendações de confinamento e de higiene. Em contrapartida, as condições econômicas de manutenção de uma habitação digna decaíram drasticamente. Desta feita, decisões como a acima transcrita, que consideraram todos os fatores financeiros, sociais e sanitários envolvidos, foram essenciais para a proteção das pessoas pobres.

5 CONCLUSÃO

A remoção forçada de pessoas, que pode se dar em ações possessórias, de desapropriação, de forma administrativa e ilegal, integra o processo de segregação socioespacial brasileiro, causando violação de direitos e princípios jurídicos constitucionalmente protegidos.

Atrelada aos conflitos fundiários, a remoção de territórios, públicos ou privados, de famílias de baixa renda demanda uma especial atenção do Estado, devendo ser buscada uma solução em que seja reconhecida a questão afeta à moradia, em contraponto ao direito à propriedade, como interesse e direito em disputa, como ocorre, por exemplo, nas ações civis públicas em que se almeja a recomposição do meio ambiente e a garantia de realocação das pessoas que ocupam áreas em situação geológica precária, com risco de desmoronamento.

A pesquisa pretendeu, partindo do enlace entre espaço e direito, trazer aspectos da urbanização brasileira desordenada, que causa desigualdades espaciais e, conseqüentemente, pobreza, e como isso se relaciona aos conflitos fundiários urbanos e aos direitos que a ele se interligam, especialmente o direito urbanístico, os direitos à cidade e à moradia.

Foram exploradas as formas de judicialização dos direitos sociais e suas implicações, os conceitos de litígio estrutural e de que forma os conflitos fundiários, decorrentes da omissão ou mau funcionamento de uma estrutura burocrática ou política pública, podem ser vistos como problemas estruturais que demandam a correção dessa irregularidade ou desconformidade.

Foram apontadas as características dos processos estruturais, como aqueles que envolvem problemas estruturais, consensualidade e pretendem a transição entre uma situação de desconformidade a uma situação de conformidade, por meio do desenvolvimento de um procedimento com duas fases (reconhecimento e definição do litígio estrutural e a implementação do programa ou projeto). Foram, ainda, apresentados casos da doutrina estrangeira e nacional que foram processados e julgados de forma estrutural, seja mediante a imposição de um provimento jurisdicional, seja de forma dialogada.

Tratou-se sobre o Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP, com a apresentação de normativas e visões sobre sua criação no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, sua composição e os procedimentos.

Como espaço institucionalizado para a realização de mediação de conflitos sociais coletivos, o GAORP protagonizou quarenta e dois conflitos fundiários, sendo que em treze deles foram firmados acordos em que se priorizou o fornecimento de alternativa habitacional.

Dentre os processos que resultaram acordos, quanto ao aspecto material de garantia de direitos, pode se destacar que a solução encontrada se relaciona à propriedade do imóvel, pertencente a pessoas físicas ou jurídicas (empresas, espólio etc.), e prevaleceram acordos pela aquisição do imóvel (incumbindo à municipalidade, na maioria dos casos, a regularização fundiária da área), inclusive com pagamento de aluguel mensal fixo pelos ocupantes enquanto não formalizada a compra.

Embora algumas atas mencionem questões atinentes à propriedade urbana, especialmente o (des)cumprimento da função social e o acúmulo de dívidas tributárias, tal circunstância não impôs aos proprietários obrigações, sendo, em verdade, beneficiados pelo pagamento pelo uso do solo (como aluguel) e pela aquisição da propriedade pelos ocupantes, em flagrante benevolência. Destaque-se que, nos casos Jardim Lourdes e Jerusalém da Paz, embora relacionados à compra do imóvel, os empreendimentos seriam mediados pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, em que a subvenção se dá, em maior parte, pelo Estado.

Já nos imóveis públicos, as alternativas se concentraram na promoção da regularização fundiária, nas áreas onde era possível, e na realocação em conjunto habitacional, combinada ou não com o fornecimento de auxílio/bolsa aluguel e de transporte à cidade natal.

Sob o aspecto processual, embora os conflitos fundiários que ensejaram os processos analisados nesta pesquisa possam ser identificados como litígios estruturais, que decorrem do mau funcionamento de uma instituição ou política pública e pretendem sua reestruturação, além da dificuldade de os integrantes do sistema de justiça, especialmente magistrados(as)/desembargadores(as) e membros do Ministério Público, em vislumbrar o aspecto social do conflito, o processo, ainda quando tratado de forma se reconhecer e implementar direitos é visto de forma restrita.

Isto porque, nos casos aqui tratados, as soluções buscadas, ainda que de forma primária (com a fixação de diretrizes a serem alcançadas, como a realização de perícias e laudos técnicos e a formação de grupos de trabalho), abrangeram apenas parcela da população em situação de imediata e desesperada necessidade.

Tratados enquanto criminosos pelo sistema de justiça, os ocupantes possuem posição processual desprivilegiada, de modo que é possível, por exemplo, a determinação do cumprimento da ordem de despejo sem que sejam ouvidos (contraditório), incumbindo ao juízo reconhecer o contexto daquele conflito fundiário e conduzir o processo de forma a se avaliarem os interesses e posições em disputa, especialmente quando envolverem famílias de baixa renda e/ou grupos que demandam especial proteção do Estado (como nos casos tratados nesta pesquisa). Nesses casos, seria prudente a realização, quando necessário, de inspeção

judicial/laudo de constatação, audiências de justificação e até audiências de conciliação.

A mediação, enquanto processo que oportuniza espaço para discussão acerca da solução do conflito, protagonizada pelo GAORP, traz em sua composição, entes, órgãos e instituições responsáveis pelas políticas públicas, assim como por membros da Defensoria Pública, como protetora dos interesses dos necessitados em geral, e do Ministério Público, como representante da ordem jurídica, o que, em tese, conferiria legitimidade aos acordos firmados nas reuniões (que serão homologados ou não pelo juízo de primeira instância). Contudo, considerando que se trata de política pública que envolve a realocação de recursos, deveria haver o incentivo à participação daqueles(as) (in)diretamente atingidos e de entidades especialistas.

Nesse ponto, pode-se perceber que a participação de agentes políticos e de representantes de movimentos sociais com forte influência poderiam conduzir a um acordo mais vantajoso às famílias em situação de vulnerabilidade, seja por vontade política ou pressão.

É válido, ainda, apontar os limites e as perspectivas da pesquisa e do próprio objeto de pesquisa, o GAORP. Como já mencionado, a pesquisa possui abrangência no âmbito do estado de São Paulo e diz respeito aos conflitos fundiários urbanos judicializados em que se buscou o impedimento de violações de direitos ou a concretização deles por meio de uma mediação de conflito social protagonizada pelo GAORP.

A análise dos dados coletados se dá de forma parcial, na medida em que se examinam apenas as informações constantes nos autos, por meio de informações trazidas pelas partes, como atas, certidões, decisões e sentenças, não sendo, portanto, possível aferir elementos adjacentes ao conflito que possam ter conduzido a “esse” ou “aquele” resultado.

Ademais, a pesquisa, por estar temporalmente restrita ao período de elaboração deste texto dissertativo (2018-2020), é limitada à análise da primeira etapa identificada em decisões estruturais negociadas, isto é, à identificação dos conflitos e diretrizes a serem seguidas, não sendo possível mensurar se houve a implementação ou não da política pública, tampouco a sua avaliação.

Assim, a pergunta que se pretendia responder (qual seja: a mediação do conflito fundiário coletivo pelo GAORP possibilita a promoção de direitos humanos ou pode ser considerada medida apta a minimizar violações a direitos?) não pode ser reduzida dicotomicamente em “sim” ou “não”.

Nos processos que foram levados ao GAORP houve uma atuação do juízo, por vezes até do Tribunal de Justiça, com vistas à promoção de garantias para a desocupação, considerando o interesse social e os direitos envolvidos no conflito.

Essa preocupação do julgador é que conduz à resolução do conflito, nas ações

possessórias, de forma a considerar o direito à moradia de forma ampla, abrangendo o conceito de moradia adequada, ao resguardar-se a segurança da posse e sua dimensão negativa, que protege quanto à remoção forçada, especialmente quando a população atingida demandar atuação do Estado.

De uma perspectiva numérica, dos 42 processos (que, diga-se de passagem, é um número ínfimo ante a quantidade de ações possessórias e ações civis públicas que tramitam no TJ/SP) em que houve sessão de mediação no GAORP, em 23 foi suspensa a ordem de reintegração de posse e em 13 houve o fornecimento de auxílio ou bolsa aluguel, assim como foi determinado o cadastramento dos ocupantes em programas de políticas habitacionais, medidas que, apesar de limitadas, pretendem assegurar a inclusão dessas pessoas em estatísticas para realização de políticas públicas habitacionais.

Ademais, são questões em que merecem ser ponderadas a descontinuidade da política pública habitacional e a inexistência de órgão ou entidade responsável pela fiscalização do acordo.

Em atenção ao primeiro ponto, apenas durante a elaboração da pesquisa, com a mudança de (des)governo federal, houve a extinção do Ministério das Cidades e, conseqüentemente, da orientação de um planejamento urbano a nível federal, e a reformulação do Programa Minha Casa Minha Vida, agora denominado de Programa Casa Verde e Amarela, que extinguiu a Faixa 1 de renda, destinada aos mais pobres, e a modalidade “Entidades”, que foram, inclusive, instrumentos de solução do conflito.

A efetividade do acordo, por sua vez, além de considerar o interesse daqueles que o pactuaram, está relacionada à fiscalização de sua implementação, o que poderia se dar tanto pelo GAORP (embora não haja previsão nas portarias que o regulam), quanto pelos órgãos e entidades interessados.

6 REFERÊNCIAS

AFRICA DO SUL, Tribunal Constitucional. *Government of the Republic of South Africa and Others* (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169 (4 Out. 2000). Disponível em: Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others (CCT11/00) [2000] ZACC 19; 2001 (1) SA 46; 2000 (11) BCLR 1169 (4 October 2000) (saflii.org). Acesso em: 05/06/2019.

_____. *Occupiers of 51 Olivia Road, Berea Township and 197 Main Street Johannesburg v City of Johannesburg and Others* 19 February 2008. Disponível em: <http://www.saflii.org/za/cases/ZACC/2008/1.pdf>. Acesso em: 22.11.2018.

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. *Da função social da posse e sua consequência frente a situação proprietária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ALVES, Isabela. *Mais de 6 mil famílias foram despejadas durante a pandemia no Brasil*. Disponível em: Mais de 6 mil famílias foram despejadas durante a pandemia no Brasil (observatorio3setor.org.br) . Acesso em: 27/03/2021.

ANDRADE, Leandro Teodoro. *Direito à cidade, plano diretor e função social da propriedade: perspectivas desde a análise do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014*. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

ARENHART, Sérgio Cruz. *Processos estruturais no direito brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão*. Revista de Processo Comparado, v.2, p. 211/232, 2015.

_____. *Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro*. Revista de Processo. São Paulo: RT, 2013, ano 38, v. 225.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. *Flexibilização procedimental nas demandas possessórias multitudinárias* (uma proposta de adequação ritual à luz dos direitos humanos envolvidos nos litígios coletivos pela posse). Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, v. 4 n. 25, 2019 – ISSN 2526-5199.

BATTAUS, Danila M. de Alencar; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de Oliveira. *O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira*. Lua Nova: São Paulo, 97: 81-106, 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/>.

BERCOVICI, Gilberto. *Propriedade que descumpra função social não tem proteção constitucional*. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpra-funcao-social-nao-protecao-constitucional#_ftn3. Acesso em: 10/03/2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução Recomendada n.º 87 – Recomenda ao Ministério das Cidades instituírem a Política Nacional de Prevenção e

Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, Brasília, 8 de dezembro de 2009. Disponível em http://www.lex.com.br/doc_6220511_RESOLUCAO_RECOMENDADA_N_87_DE_8_DE_DEZEMBRO_DE_2009.aspx

BRASIL, 2020. Disponível em: Sobre - Ministério das Cidades - MCIDADES - Organizações - Portal Brasileiro de Dados Abertos. Acesso em 29/03/2021.

BRASIL. Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n.08, p.1-74, 2002.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Institui o Código Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de março de 2015. Instituiu o Código de Processo Civil. Brasília, DF, Senado Federal, 2015. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/507525>.

BRASIL. Lei n.º 11.101, de 9 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, Brasília, DF, 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. Resolução n.º 10, de 17 de outubro de 2018. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Brasília, DF, 2018. Disponível em https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf

BRASIL, Portaria Interministerial nº 17, de 27 de junho de 2014. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30057892/do1-2014-07-07-portaria-interministerial-n-17-de-27-de-junho-de-2014-30057888. Acesso em: 15.12.2019.

BRASIL, 2020. Disponível em: Sobre - Ministério das Cidades - MCIDADES - Organizações - Portal Brasileiro de Dados Abertos. Acesso em 29/03/2021.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. Disponível em: Quem Somos - Campanha Despejo Zero.

CANUTO, Elza Maria Alves. *O Direito à moradia urbana como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa humana*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, 2008.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Norfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CASTRO, Guglielmo Marconi Soares de. *Litigância de interesse público: adequação e efetividade da tutela jurisdicional no âmbito do controle judicial de políticas públicas*. Dissertação (mestrado em Direito) Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. *O direito à cidade no Brasil: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos*. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos. Bauru, v. 4, n.1, p. 185/206, jan./jun., 2016.

_____. *Mediação de conflitos fundiários urbanos: do debate teórico à construção política*. Revista da Faculdade de Direito UniRitter, n. 11, 2010, p. 197/2017.

COSTA, Fábio Rodrigues da; ROCHA, Márcio Mendes. *Geografia: conceitos e paradigma – apontamentos preliminares*. Revista de geografia, meio ambiente e ensino, v. 1, n. 2, 2011, p. 25/56.

CHEMERIS, Ivan R. *A função social da propriedade: o papel do judiciário diante das invasões de terras*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2003.

CHENWI, Lilian; TISSINGTON, Kate. *Engaging meaningfully with government on socio-economic rights: a focus on the right to housing*. 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10566/228>. Acesso em: 15.02.2019.

CLEMENTE, Alexandre Shimizu. *Políticas públicas habitacionais e os desafios da concretização do direito à moradia na nova ordem constitucional brasileira*. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2011.

CLÉVE, Clèmerson Merlin; LORENZETTO, Bruno Meneses. *Diálogos institucionais: estrutura e legitimidade*. Revista de investigações constitucionais, Curitiba, vol. 2, n. 3, p. 183/206, set./dez. 2015.

DIAS, Daniella Maria dos Santos; NEPOMUCENO, Chaira Lacerda; COSTA, Carlos Henrique. *As decisões estruturais e o procedimento das ações possessórias: um estudo de caso do residencial “Cristo Vive”*. Revista de Direito da Cidade, v. 11, nº 4. ISSN 2317-7721, p. 135/173, 2019.

DIDIER Jr, Fredie; ZANETI Jr, Hermes; OLIVEIRA, Rafael de A. *Notas sobre as decisões estruturantes*. Civil Procedure Review, v. 8, n. 1, jan-abr., p. 46-64, 2017.

_____. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 75, jan./mar. 2020, p. 101/156.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. *Curso de Processo Constitucional: controle de constitucionalidade e remédios constitucionais*. 7ª ed. São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2020.

_____. *Dimensões da constitucionalização das políticas públicas*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 237-267, set./dez. 2016.

FERREIRA, João Sette Whitaker. *Globalização e urbanização subdesenvolvida*. São Paulo em perspectiva, v. 14, n. 4, p. 10-20, 2000.

FERRARO, Marcella Pereira. *Do processo bipolar a um processo coletivo-estrutural*. Curitiba, 2015. Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/39322/R%20-%20D%20-%20MARCELLA%20PEREIRA%20FERRARO.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 13.12.2018.

FERNANDES, Pádua. *O pluralismo paradoxal e os movimentos sociais: democracia participativa e o Estatuto da Cidade*. In: Defensoria Pública do Estado de São Paulo. 1ª Jornada em Defesa da Moradia Digna. Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2008.

FILHO, Paulo Sérgio Ferreira. *As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei nº 13.465*. Revista de Direito da Cidade, vol. 10, nº 3. ISSN 2317-7721, pp. 1449/1482.

FISS, Owen. Between supremacy and exclusivity. *Syracuse Law Review*, v. 57, p. 187 e ss., 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. *STF suspende a reintegração de posse da Vila Soma no interior de São Paulo*. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/01/1729348-stf-suspende-reintegracao-de-posse-da-vila-soma-no-interior-de-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 20/02/2020.

FORNACIARI, Flávia Hellmeister Clito. *Representatividade adequada nos processos coletivos*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-24092010-133201/publico/Representatividade_Adequada_nos_Processos_Coletivos.pdf. Acesso em 08/05/2020.

FROTA, Henrique Botelho. A função social da posse como parâmetro para tratamento dos conflitos fundiários urbanos. *Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade*, FIDES, Natal, v. 6, n. 1, 2015.

Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Cartilha Deficit Habitacional e inadequação de moradias no Brasil – Principais resultados para o período de 2016 a 2019. Disponível em: CARTILHA DEFICIT HABITACIONAL E INADEQUAÇÃO DE MORADIAS NO BRASIL by Fundação João Pinheiro - issuu. Acesso em: 30/01/2021.

_____. *Déficit habitacional no Brasil 2015* – Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: < <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/785-serie-estatistica-e-informacoes-n06-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file> > . Acesso em> 20/02/2021.

_____. *Deficit habitacional no Brasil* – 2016-2019. Belo Horizonte: FJP, 2021.

FURTADO, Bernardo Alves; NETO, Vicente Correia Lima; KRAUSE, Cleandro. *Nota técnica: estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)*. IPEA, 2013.

GALDINO, Matheus Souza. *Processos estruturais: identificação, funcionamento e finalidade*. Salvador: Editora JusPodvim, 2020.

_____. *Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, 2019.

GLOBO, 2019. *Inquérito sobre fogo e desamento de prédio em SP indicia três pessoas*. Disponível em: Inquérito sobre fogo e desabamento de prédio em SP indicia três pessoas | Jornal Nacional | G1 (globo.com). Acesso: 30/03/2021.

GLOBO. *Acordo de \$60 milhões prevê venda de área da Vila Soma para famílias em ocupação iniciada em 2012*. <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2019/05/29/acordo-de-r-60-mi-preve-venda-de-area-da-vila-soma-para-familias-em-ocupacao-iniciada-em-2012.ghtml>. Acesso em: 21/03/2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Parecer sobre a legitimidade da Defensoria Pública para o ajuizamento da ação civil pública*. Revista da Defensoria Pública, São Paulo, a. 4, n. 2, p. 143-165, jul./dez., 2011.

GRUPO TERRA NOVA. Disponível em: <https://grupoterranova.com.br/>. Acesso em: 23/03/2021.

HARVEY, David. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2009.

_____. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes-selo Martins, 2014.

_____. *O espaço como palavra-chave*. GEOgraphia, América do Norte, 14, abr. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2012.v14i28.a13641>. Acesso em: 27/03/2020.

HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, ano 8, n. 21, p. 68-69, 1993.

_____. *Cidadania insurgentes*. Tradução de Claudio Carina. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KEHL, Maria Rita. *O tempo e o cão: a atualidade das depressões*. 2 Ed. – São Paulo: Boitempo, 2015.

JESUS, Carolina Maria de, 1960. *Quarto de Despejo: diário de uma favelada*, 1ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves.

LABCIDADES. Disponível em: Mapeamento colaborativo RMSP - LabCidade (usp.br). Acesso em: 25/03/2021.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; CUNHA, Eduarda Peixoto da. *Ativismo dialógico x bloqueios institucionais: limites e possibilidade do controle jurisdicional de políticas públicas a partir da sentença T-025/04 da Corte Colombiana*. Argumenta Journal Law n. 31 – jul/dez 2019, p. 209/243.

LIMA, Flávia Danielle Santiago. *Ativismo e autocontenção no Supremo Tribunal Federal: uma proposta de delimitação do debate*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

LUNARDI, Soraya Gasparetto; DIMOULIS, Dimitri. *Dimensões da constitucionalização das políticas públicas*. RDA – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 273, p. 237-267, set./dez.2016.

MADARIAGA, Inés Sánchez de. *Planificación por consenso y reconducción del crecimiento disperso: el caso del plan estatal de Nueva Jersey*. Revista del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, n. 7, 2002, pp. 16/34.

MANDL, Alexandre Tortorella. *Vila Soma: uma experiência exitosa de articulação da advocacia popular com a Defensoria Pública*. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, n. 5, p. 77-90, set. 2017.

MARICATO, Erminia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. 7 Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

_____. Secretaria nacional de acessibilidade e programas urbanos e secretaria nacional de habitação. *Regularização fundiária urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.sjc.sp.gov.br/media/621520/regularizacao_cartilha_da_lei_federal.pdf>. Acesso em: 28/12/2020.

MARRARA, Thiago. *Concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM): o que mudou em seu regime jurídico desde a constituição de 1988 até a Lei nº 13.465 de 2017?* Revista de Direito da Cidade, ISSN 2317-7721, pp. 310/330.

MASSON, Cleber. Direito penal. Parte Geral, v. 6, 2011.

MATTOS, Liana Portilho. *Nova Ordem Jurídico-Urbánística: função social da propriedade na prática dos tribunais*. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 616.

MELLO, Cláudio Ari. *Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos coletivos possessórios: a experiência de Porto Alegre*. Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 4. ISSN 2317-7721, p. 2072/2098.

MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e o Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial*. Tese (Doutorado em Direito) Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, 2016.

_____. *Conflitos fundiários urbanos no Poder Judiciário: estratégias discursivas no fundamento das decisões*. Revista de Direito da Cidade. v. 9, n. 4, 2017.

MINICCELLI, João Luiz Portolan Galvão. Conflitos fundiários urbanos coletivos e justiça. 2016. 348p. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas – SP.

MIRANDA, Danilo Nunes C. *Constitucionalismo e diálogo institucional: uma análise dos limites pragmáticos e normativos da noção de ativismo judicial*. 2015. DOI 10.17931/dcfp_v1_art05. Disponível em: https://www.academia.edu/download/40998926/DCFP_V1_art05.pdf. Acessi em: 10/03/2021.

MTST. *Vitória: ocupação povo sem medo de São Bernardo conquista terrenos para moradia*. Disponível em: <https://mtst.org/mtst/vitoria-ocupacao-povo-sem-medo-de-sao-bernardo-conquista-terrenos-para-moradia/>. Acesso em 29/07/2020.

MURAKAMI, Rodrigo Canevassi; SILVA, Juvêncio Borges. *Políticas públicas habitacionais e o direito social à moradia: instrumentos normativos para sua concretização*. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 34, n. 1, pp. 1/22, jan./jun., 2018.

NAKANO, Anderson Kazuo. *Estimativa da população vulnerável a perdas habitacionais residente na Região Metropolitana de São Paulo*. In ROLNIK, Raquel [org.]. Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. São Paulo: Relatório bianual 2019-2020, Observatório de Remoções.

NASCIMENTO, Denise Morado *et al.* *Remoções como prática institucionalizada: um olhar sobre os desastres-crimes minerários de Minas Gerais*. In Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. São Paulo: Relatório bianual 2019-2020, 2020, p. 257/287.

NASSAR, Paulo André Silva. *Judicialização do direito à moradia e transformação social: análise das ações civis públicas da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – FGV – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

_____. Compromisso maximizador e metas de transformação social: quadro comparativo 1969, 1988, 2002 e 2012. In *Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimentos gradual*. São Paulo: Direito GV, 2013 (série pesquisa direito GV). p. 43/50.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Novo Código de Processo Civil Comentado*. Salvador – Ed. JusPodivm, 2017.

OLIVEIRA, Álvaro Borges de; MACIEL, Marcos Leandro. *Estado da arte das teorias possessórias*. Revista Jurídica – CCJ/FURB, v. 11, n. 22, p. 112-127, 2007.

ONU. Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Justiça, 1948.

ONU. Organização das Nações Unidas. Recomendação Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais acerca do artigo 11 do Pacto Internacional. Genebra, 1991, Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitcaopronto.html>>. Acesso em: 20.01.2020.

ONU. Disponível em: ONU-Habitat: favelas e comunidades são próxima frente de batalha contra coronavírus | ONU News. Acesso em: 05/08/2020.

PITSICA, Helena Nastassya Paschoal. *Propriedade e função social: desapropriação por interesse social*. Tese submetida ao Curso de Doutorado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí, 2016.

PONTES, David Gomes. *Função social da propriedade e os vazios urbanos: instrumentos para a concretização à luz da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2020.

PORFIRO, Camila Almeida. *Litígios estruturais: legitimidade democrática, procedimento e efetividade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

PUGA, Mariela. *Litígio estructural*. Tesis doctoral. Faculdade de Derecho de La Universidade de Buenos Aires, 2013.

REIS, Ludmila Costa. *Processo coletivo extrajudicial: a construção de consensos em conflitos coletivos como instrumento de controle de políticas públicas*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Desigualdades socioespaciais – a luta pelo direito à cidade*. CIDADES, v. 4, n. 6, 2007, p. 73-88.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 2ª edição – São Paulo: Escala, 2008.

ROLNIK, Raquel. *Conflitos por moradia estão aumentando no Brasil*. *Le Monde Diplomatique*. Brasil, 6 de fevereiro de 2012.

_____. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Tese de livre docência. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2015.

_____. *Impacto da aplicação de novos instrumentos urbanísticos em cidades do estado de São Paulo*. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais nº 2, 1999, p. 73/88.

_____. *O direito à moradia no Brasil e no mundo*. In *Oculum ensaios: revista de arquitetura e urbanismo*, n. 7-8, 2008, p. 146/163.

ROLNIK, Raquel et al. *O Programa Minha Casa Minha vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação*. Cad. Metrop., São Paulo, b. 17, n. 33, pp. 127/154, maio de 2015. Disponível em: O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação (scielo.br). Acesso em: 25/03/2021.

ROLNIK, Raquel; GUERREIRO, Isadora. *Regularização fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade*. 2020. Disponível em: Regularização fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade - LabCidade (usp.br). Acesso em: 26/03/2021.

ROSENVALD, Nelson; CHAVES, Cristiano. *Curso de Direito Civil*, v. 5, 11 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

SANTOS, Angelan Moulin S. Penalva Santos; DUARTE, Sandro Marino. *Política habitacional no Brasil: uma nova abordagem para um velho problema*. RFD - Revista da Faculdade de Direito da UERJ, n. 18, 2010.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964-1998*. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2814>. Acesso em 18 jul. 2020.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5 ed., 1. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SAULE JR, Nelson; LIBORIO, Daniela; URELLI, Arlete Inês (coords.). *Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis*. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL). Série Pensando o Direito nº 7/2009

SAULE JR, Nelson; DI SARNO, Daniela Libório (coords.). *Soluções Alternativas para Conflitos Fundiários Urbanos*. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

_____. *Manual de Procedimentos: Prevenção e Soluções Adequadas aos Conflitos Fundiários Urbanos*. Diálogos sobre Justiça: Secretaria de Reforma do Judiciário. São Paulo/Brasília, 2013.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. *Destabilization rights: how public law litigation succeeds*. *Harvard Law Review*, p. 1015-1101, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial – notas sobre um possível papel das chamadas decisões estruturantes na perspectiva da jurisdição constitucional*. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Org.). *Processos Estruturais*. Salvador: JusPodivm, 2017.

_____. *O Direito Fundamental à Moradia aos vinte anos da Constituição Federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal*. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais – RBEC*, ano 2, n. 8, outubro/dezembro de 2008, p. 55-92.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=29>. Acesso em: 19.07.2020.

SERAFIM, Matheus Casimiro Gomes; ALBUQUERQUE, Felipe Braga. *O papel da justificação constitucional nos processos estruturais: uma análise da ADPF nº 347/DF*. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS, Porto Alegre*, n. 43, p. 267/292, ago. 2020. ISSN: 0104-6594. E-INSS: 2595-6884; DOI: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.95200>.

SHINN, Marybeth. *Contextos comunitários favoráveis ao bem-estar*. Tradução de Susana Maria (ISPA) e revisão de Maria João Vargas Moniz (ISP/AEIPS). Traduzido e reeditado com a autorização da *Annual Review of Psychology*, vol. 54, 2003. www.annualreviews.org.

SILVA, Renata Cristina Morgado da Silva; STUMPF, Priscila Voigt; FERREIRA, Waldmir Assis Freitas Ferreira. *A pobreza decorrente do processo de urbanização*. Anuário da Produção Acadêmica Docente, vol. 5, nº 14, 2011.

SOUZA, Luciane Moessa de Souza. *Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos e a mediação de conflitos coletivos*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

_____. *Mediação de conflitos coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais*. Ed. Fórum. Belo Horizonte, 2012.

SOUZA, Nayara Queiroz Mota de. *Conciliação humanista: aplicação da abordagem centrada na pessoa na resolução de conflitos judiciais*. *Rev. abordagem gestalt.*, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 94-103, jun. 2014 Disponível em: https://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1809-68672014000100013&Ing=pt&nrm=iso. Acesso em 19 jul. 2019.

SUNSTEIN, Cass. *Direitos sociais e econômicos? Lições da África do Sul*. In *Jurisdição e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 11-28.

TAVOLARI, Bianca. *Direito à cidade: uma trajetória conceitual*. *Novos estud. CERAP* [online]. 2016, vol. 35, n. 1, pp. 93/109. ISSN 1980-5403. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/s0101-3300201600010005>. Acesso em: 23/11/2020.

TEIXEIRA, Alessandra; SILVA, Eliane Alves da. Conflitos fundiários urbanos e sistema de justiça: judicialização da política ou politização da justiça? *Mediações-Revista de Ciências Sociais*, v. 21, n. 1, p. 124-144, 2016.

TELLES, Vera da Silva. *A cidade nas fronteiras do legal e do ilegal*. Belo Horizonte: Argumentum Editora Ltda., 2010.

TEODORO, Leandro. *Direito à cidade, plano diretor e função social da propriedade: perspectivas desde a análise do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014*. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, 2017

THEODORO JR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre M. F. Litigância de interesse público e execução participada de políticas públicas. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, ano 38, outubro de 2013.

THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; REIS, Ludmila Costa. *Meios autocompositivos de resolução de conflitos coletivos: reflexões sobre a adequação da técnica em favor da efetividade*. R. Opin. Jur. Fortaleza, ano 14, n-19, p. 195/209, jul./dez., 2016.

TERRA DE DIREITOS. Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando da mediação para a efetivação dos direitos humanos, 2017. Disponível em: [https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Terra-de-Direitos_DIALOGOS-SOBRE-JUSTICA_270717_web-\(1\).pdf](https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Terra-de-Direitos_DIALOGOS-SOBRE-JUSTICA_270717_web-(1).pdf) . Acesso em: 24.09.2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Portaria nº 9.138/2015 – Institui o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse – GAORP no Tribunal de Justiça de São Paulo, 2015. Disponível em https://www2.oabsp.org.br/asp/clipping_jur/ClippingJurDetalhe.asp?id_noticias=23435.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Portaria nº 9.272/2016. Altera a Portaria nº 9.138/2015, 2016. Disponível em http://www.cnbsp.org.br/___Documentos/Upload_Conteudo/files/Di%E1rio%20Oficial%2015_03_2016.pdf

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Portaria nº 9.302/2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Portaria nº 9.602/2018, 2018a. Disponível em http://www.cnbsp.org.br/___Documentos/Upload_Conteudo/files/Di%E1rio%20Oficial%20-%2020_04_2018.pdf

TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus et. *Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando para a efetivação dos direitos humanos*. Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

VAINER, Carlos. *Visão do Movimento Social, da Universidade e do Governo Federal sobre a Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*. Ministério das Cidades: 2007. Disponível em: <http://www.observaconflitos.ippur.ufrj.br/novo/analises/TextoVainer.pdf>. Acesso 20 de agost. De 2019.

VALLE, Vanice Regina L.; HUNGRIA, Ana Luiza H. *Implementação gradual de direitos socioeconômicos: construtivismo constitucional na Corte Constitucional sul-africana*. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e teoria do direito, v. 4, n. 2, p. 226-238, 2012.

VÁZQUEZ, Daniel; DEPLACE, Domitille. *Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção*. SUR – Revista internacional de direitos humanos – v. 8, n. 14, jun. 2011.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. O campo da resolução negociada de conflito: o apelo ao consenso e o risco de esvaziamento do debate político. *Revista brasileira de ciência política*, nº 21. Brasília, p. 7 – 44, 2016.

VIEIRA, Oscar Vilhena *et al.* Do compromisso maximizador ao constitucionalismo resiliente. *In Resiliência constitucional: compromisso maximizador, consensualismo político e desenvolvimentos gradual*. São Paulo: Direito GV, 2013 (série pesquisa direito GV), p. 18/26.

VILLAÇA, Flávio. *São Paulo: segregação urbana e desigualdade*. Estudos avançados, v. 25, n. 71, p. 37–58).

_____. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Noel/FAPESP/Lincoln Institute, 2001.

VITORELLI, Edilson. *O devido processo legal coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional*. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2015.

_____. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista de Processo, v. 284, p. 333/369, 2018.

_____. *Processo civil estrutural: teoria e prática*. Editora JusPodivm: Salvador, 2020.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na Constituição e no Novo Código Civil. Direito e Democracia, v. 5, n. 1, 2004.

APÊNDICE

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Civil Pública nº 1028776-10.2017.826.0224.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação Civil Pública nº 4003957-21.2013.826.0604.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação rescisória nº 2192637-56.2014.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Ação rescisória nº 2192637-56.2014.826.0000. (ATENÇÃO = n 4)

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2152745-04.2018.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2127604-80.2018.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2008002-95.2018.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2133530-42.2018.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2212319-89.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2105241-02.2018.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2050616-10.2018.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2099330-09.2018.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2053688-13.2018.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2051566-27.2018.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2196465-55.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2105935-68.2018.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2119688-29.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2149328-77.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2182594-55.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2215866-40.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2193884-67.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2220104-05.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2226847-31.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2199564-33.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2007700-66.2018.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2243414-40.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2043758-05.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2078386-20.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2044101-98.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2138937-63.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2197157-54.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2082518-23.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2102810-29.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2123180-29.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2132372-83.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2132189-15.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2026615-03.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2103725-78.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2029629-92.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2132428-19.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2034556-04.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2114345-52.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2064885-96.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2257385-29.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2218971-59.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2257501-35.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2206126-92.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2015837-71.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2060348-57.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2241242-62.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2243384-39.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2047099-39.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2005383-32.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2234015-21.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2002937-56.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2216315-32.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2014809-68.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2189822-18.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2189113-80.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2094951-93.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2226146-07.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2237187-68.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2256654-67.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2168247-85.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2217260-19.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2235528-24.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2181475-93.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2084760-86.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2156720-05.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2131596-20.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2137292-37.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2182566-58.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2221360-51.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2067122-40.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2182631-53.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2050473-97.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2041634-83.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2021056-02.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2006238-45.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2234182-72.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2142408-58.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2001285-38.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2023777-24.2016.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2208348-67.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2213858-61.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2252777-22.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2185054-83.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2088936-45.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2188725-17.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2217534-51.2014.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2175960-14.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2112687-61.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2112946-56.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2041316-37.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2009144-42.2015.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2219059-68.2014.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Embargos de terceiro nº 1003594-74.2016.826.0606.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Interdito Proibitório nº 1007144-98.2016.826.0114.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Mandado de Segurança nº 2204391-87.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Mandado de Segurança nº 2084793-42.2017.826.0000.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1102772-25.2017.826.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1058211-13.2017.826.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1020373-52.2017.826.0224.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1047244-56.2016.826.0224.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1005663-48.2014.826.0348.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1027934-69.2017.826.0405.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1001354-20.2013.826.0606.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1011261-28.2017.826.0008.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 4005000-56.2013.826.0001.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1035594-30.2015.826.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1004035-64.2013.826.0152.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1018345-47.2014.826.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1005900-93.2014.826.0506.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1014885-74.2015.826.0002.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1032950-96.2016.826.0224.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1002323-29.2014.826.0405.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1006604-42.2014.826.0010.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1010496-83.2014.826.0001.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1018345-47.2014.826.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1005663-48.2014.826.0348.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1026753-46.2015.826.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1006993-39.2014.826.0006.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1001782-13.2015.826.0127.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 4014202-09.2013.826.0405.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1022964-89.2014.826.0224.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1036955-92.2016.826.0053.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1077491-04.2016.826.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1060177-48.2016.826.0002.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1006255-84.2014.826.0286.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1006486-25.2016.826.0001.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1008761-04.2017.826.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1007948-74.2017.826.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1021230-25.2016.826.0001.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1098660-81.2015.826.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1009751-45.2016.826.0127.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 4013674-86.2013.826.0562.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 0001846-03.2017.826.0537.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1026306-93.2017.826.0001.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1005900-62.2015.826.0020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1004504-35.2014.826.0004.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1020856-46.2016.826.0506.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1009025-60.2013.826.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1001941-17.2017.826.0278.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1011261-28.2017.826.0007.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1004504-35.2014.826.0004.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Cumprimento de Sentença nº 002409-66.2017.826.0223 (Reintegração de posse).

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº 1004787-22.2018.826.0100.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Cumprimento provisório de sentença nº 0012689-53.2019.826.0053 (reintegração de posse).

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reintegração de posse nº. 1005344-25.2018.826.0224.