



Sem chão

Conflitos fundiários em São Paulo
e suas relações com o Estado,
localizações e gramáticas de mediação

Luis Fernando Villaça Meyer

São Paulo, setembro de 2021

Foto da capa: Glen Carrie em Unsplash <<https://unsplash.com/photos/iB1JuJyQob4>>

Luis Fernando Villaça Meyer

Sem chão:

**Conflitos fundiários em São Paulo e suas
relações com o Estado, localizações e gramáticas de mediação**

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

Exemplar revisado e alterado em relação ao original, sob responsabilidade do autor e anuência do orientador. A versão original, em formato digital, ficará arquivada na Biblioteca da Faculdade.

São Paulo, 06 de dezembro de 2021

Área de Concentração
Habitat

Orientador
Prof. Dr. Caio Santo Amore

São Paulo | 2021

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Villaça Meyer, Luis Fernando

Sem chão: conflitos fundiários em São Paulo e suas relações com o estado, localizações e gramáticas de mediação / Luis Fernando Villaça Meyer; orientador Caio Santo Amore. - São Paulo, 2021.

226 p.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat.

1. Ch733.5 - Política Habitacional. 2. Ch733.4.1 - Assentamentos Humanos. 3. Ch732.5 - Urbanização. 4. Ch733.2 - Habitação Popular. I. Santo Amore, Caio, orient. II. Título.

VILLAÇA MEYER, Luis Fernando

Sem chão: conflitos fundiários em São Paulo e suas relações com o Estado, localizações e gramáticas de mediação

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Habitat

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Àqueles que lutam todos os dias pela sobrevivência e
dignidade em cidades tão desiguais e injustas

Agradecimentos

Minha avó Yolanda dizia que a vida na verdade é uma saga, formada por diversas vidas e histórias. Essa pesquisa foi assim, parte dessa saga, permeada por grandes transições, crescimentos e desafios pessoais e profissionais, para além do acadêmico. Minha vontade é agradecer a todas e todos que, em menor ou maior grau e cada um à sua maneira, participaram desse caminhar. Mas vou tentar manter a formalidade. Cada um sabe das alegrias e tristezas que compartilhamos.

Formar-se pesquisador é uma aventura permeada de dificuldades e imprevistos, cuja transposição faz parte do próprio processo de pesquisa e cujo companheiro mais próximo no caminho, muitas vezes bastante solitário, é o orientador. Assim, não poderia deixar de agradecer ao Prof. Dr. Caio Santo Amore, companheiro de debates acalorados, *insights* e fonte inesgotável de boas referências, não só teóricas como também práticas. Em uma pesquisa panorâmica e de base quantitativa, as contribuições de um orientador atento e atuante frente aos desafios da vida “no chão” são mais do que fundamentais para que os resultados sejam efetivamente úteis ao avanço do campo do conhecimento.

As contribuições da Prof. Dra. Cibele Rizek e Prof. Dra. Karina Leitão na banca de qualificação foram fundamentais para a estruturação das narrativas e clareza nas contribuições trazidas pela pesquisa. Também, para além da produção em si, a banca de qualificação foi um ótimo retrato de todo o profundo processo de formação que o programa de pós-graduação da FAU proporcionou. Desenvolver uma pesquisa de mestrado já é normalmente um desafio, mas as dificuldades se agravam de maneiras imprevisíveis em tempos de pandemia. Gostaria de agradecer à Universidade de São Paulo - USP e à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - FAU, na figura das secretarias e conselhos de pós-graduação, pelo suporte e compreensão nestes tempos atípicos. Também, gostaria de agradecer aos professores das disciplinas cursadas na FAU e em outras unidades da USP, especialmente na figura da Prof. Dra. Ermínia Maricato e do Prof. Dr. Eduardo Marques, referências essenciais para a pesquisa, e do Prof. Dr. Nilton Ricoy Torres, cujas discussões na disciplina de Negociação e Mediação de Conflitos trouxeram excelentes contribuições.

Não poderia deixar de reiterar o agradecimento ao Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB, na figura de sua ex-coordenadora Márcia Terlizzi, por disponibilizar os dados que dão base à dissertação. A disponibilidade e prontidão para contribuir com a pesquisa mostram preocupação com questões caras à sociedade e à coisa pública. Também gostaria de agradecer a cada um dos entrevistados,

que contribuíram imensamente para a compreensão mais fina dos conflitos e seus contornos, evitando que uma análise exclusivamente abrangente dos dados levasse a leituras frias da questão. Um agradecimento especial ao Benedito Roberto Barbosa, o Dito, do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e da União Nacional dos Movimentos de Moradia, cuja histórica atuação nos movimentos sociais e relato preciso sobre o percurso da mediação de conflitos mudou parte do rumo da pesquisa. Também, a Sandra, Duda e Anderson, que com muita generosidade compartilharam histórias de luta de suas comunidades.

A incursão de um arquiteto urbanista no mundo do Direito para compreender a dimensão dos conflitos fundiários urbanos no âmbito jurídico não ocorre sem desafios. Agradeço a disponibilidade e cuidado de amigos e interlocutores que contribuíram nesta empreitada, especialmente na figura de Rosane Tierno, companheira fundamental na área, a quem tive o prazer e a honra de acompanhar no Seminário de Políticas Públicas para Tratamento de Conflitos Fundiários Urbanos realizado em outubro de 2018 em Brasília, e Allan Ramalho Ferreira que, além de excelentes contribuições como Coordenador do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, possibilitou minha participação na VI Jornada da Escola Nacional das Defensoras e Defensores Públicos do Brasil, cujo tema foi “Conflitos fundiários e remoção de pessoas: estratégias de defesa e soluções garantidoras de direitos humanos”, fundamental para balizar minhas narrativas.

Preciso terminar agradecendo minha família, Luis, Nanci e Felipe, e meus amigos, por tantos momentos e dias sob a sombra do mestrado, por terem tido paciência e carinho de me esperarem e por terem me dado todo o suporte necessário. Também preciso agradecer ao time do Instituto Cordial, organização que tenho a honra e o prazer de integrar como diretor, por toda a dedicação e empenho nos diversos desafios que se desdobraram ao longo do percurso da pesquisa. Trabalhar e fazer mestrado simultaneamente é pouco saudável e só foi possível com uma equipe muito responsável e profissional, da qual tenho muito orgulho de fazer parte. Seguimos, juntos, lutando por um mundo mais digno e justo.

“Quando morar é um privilégio, ocupar é um direito”.

Graffiti em ocupação na Rua Martins Fontes, no centro de São Paulo.

“Eu quero que a gente permaneça aqui.

Sobretudo que a gente tenha o direito de estar aqui”.

Suelen Ribeiro do Nascimento, Jardim da União. Minuto 19’48” do documentário “O

Direito de Estar - Ocupação Jardim da União”, realizado pela FAU-USP.

Resumo

VILLAÇA MEYER, Luis Fernando. **Sem chão: conflitos fundiários em São Paulo e suas relações com o Estado, localizações e gramáticas de mediação.** 226 p. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo - FAU/USP, São Paulo, 2021.

Entre 2016 e 2019, a prefeitura de São Paulo cadastrou 294 terrenos ou edificações em situação de conflito fundiário de dimensão coletiva. Eram 62.977 famílias, aproximadamente 226 mil pessoas, que ocupavam e disputavam a posse de áreas públicas ou privadas, quase sempre enfrentando ações de reintegração de posse na Justiça. Esta dissertação aborda a estrutura destes conflitos, analisando a cidade produzida sob tensões e contradições inerentes à cidade capitalista e à oposição desigual entre o direito à moradia e o direito à propriedade. Foram analisados os dados compilados pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da Secretaria de Habitação, documentos de seus processos judiciais e dados locacionais a partir de seus pontos georreferenciados, buscando uma leitura abrangente, na escala do município. Foram realizadas entrevistas com atores-chave e breves aproximações a casos específicos para qualificar a abordagem quantitativa. A pesquisa parte de três aproximações. Em primeiro lugar, o enquadramento dos conflitos pelo Estado, a partir da estrutura da Secretaria e seus legados na política habitacional, operada pelo Poder Executivo Municipal, e as vertentes interpretativas tradicionais do Poder Judiciário em litígios desta natureza. Em segundo lugar, analisa seu perfil e distribuição territorial, identificando similaridades e reconhecendo diferenças de acordo com sua localização. Em terceiro lugar, aborda a ação de supostos “mediadores” e atores articulados e suas influências nas gramáticas que mediam a relação entre as partes em conflito (como a da violência, a judicial, a da pacificação e a de mercado), apresentando que, na maior parte dos casos, manter-se por um pouco mais de tempo na terra ou no edifício ocupado é a “vitória” possível.

Palavras-chave: conflito fundiário, política habitacional, localização, mediação, articulação institucional

Abstract

VILLAÇA MEYER, Luis Fernando. **Without ground: Land-use conflicts in Sao Paulo and their relations with the State, locations and mediation grammars.** 226 p. Dissertation (Master of Science) - Faculty of Architecture and Urbanism, University of Sao Paulo - FAU/USP, Sao Paulo, 2021.

Between 2016 and 2019, the Sao Paulo city hall registered 294 collective land-use conflicts. There were 62,977 families, approximately 226 thousand people, who occupied and disputed the possession of public or private areas, almost always facing lawsuits in court. This dissertation approaches the structure of these conflicts, analyzing the city produced under tensions and contradictions inherent to capitalism and the unequal opposition between the right to housing and the right to property. Data from the Housing Department's Land Conflict Solution Nucleus, documents of its lawsuits and locational data from its georeferenced points were analyzed. Interviews with key actors and brief approaches to specific cases were carried out to qualify the quantitative method. The research starts from three approaches. First, the way these conflicts are framed by the State, discussing the structure of the Housing Department and its legacies in housing policy, in the Executive Branch, and the traditional understanding in disputes of this nature by the Judiciary Branch. Second, it analyzes their territorial profile and distribution, identifying similarities and recognizing differences according to their location. Thirdly, it addresses the action of alleged "mediators" and articulated social actors and their influences on the grammars that mediate the relationship between the conflicting parties (such as violence, judicial, pacification and market), showing that, in most cases, staying in place as long as possible is the only possible "win".

Keywords: land-use conflict, housing policy, mediation, location, institutional relations

Lista de gráficos

Gráfico 1. Concessões e encerramentos de concessão do auxílio aluguel por ano. Fonte: Habitasampa/SEHAB.....	54
Gráfico 2. Gasto anual com programas de atendimento habitacional provisório. Fonte: Departamento de Administração e Finanças/DAF – SEHAB.....	54
Gráfico 3. Taxa de desocupação média e na faixa etária de 18 a 24 anos na cidade de São Paulo de 2012 a 2018. Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração do autor.	57
Gráfico 4. Processos judiciais por ano de distribuição na cidade de São Paulo de 2009 a 2018. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019 e e-SAJ TJSP, 2020. Elaboração do autor.	57
Gráfico 5. Quantidade de conflitos por distância ao centro da cidade e região. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.	105
Gráfico 6. Quantidade de famílias estimadas por distância ao centro da cidade e região. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.	105
Gráfico 7. Quantidade de conflitos e quantidade de famílias por tipologia de imóvel envolvido no conflito. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.	109
Gráfico 8. Média de famílias por ocupação, por tipologia de imóvel envolvido no conflito. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.	110
Gráfico 9. Conflitos por tipologia do imóvel ocupado e presença de organização da comunidade. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.	115
Gráfico 10. Conflitos por tipologia do imóvel ocupado e envolvimento com movimento social. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.	116
Gráfico 11. Conflitos encerrados e em andamento em janeiro de 2019, por desfecho e perspectiva de desfecho. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.	119

Gráfico 12. Conflitos por meio de entrada no Núcleo, categorizado. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.....	123
Gráfico 13. Processos judiciais por ano de distribuição e classe. Fonte: e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2020. Elaboração do autor.	133
Gráfico 14. Porcentagem de posição da parte por setor da parte nos processos judiciais. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor. .	139
Gráfico 15. Audiências agendadas ou realizadas por ano a partir da data de distribuição do processo judicial. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.....	144
Gráfico 16. Audiências agendadas ou realizadas por trimestre a partir da data de distribuição do processo judicial, nos 4 primeiros anos de litígio. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.	145
Gráfico 17. Média de movimentações por processo judicial, classificadas como petição ou decisão, a partir da data da primeira distribuição, por ano. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.	148
Gráfico 18. Boxplot de dispersão do dia de proferimento da sentença, por classe do processo. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.	149
Gráfico 19. Sentenças proferidas por ano a partir da data da primeira distribuição do processo judicial, por classe. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.	150
Gráfico 20. Boxplot de dispersão do dia de proferimento da sentença, por setor do requerente mais frequente no processo. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.	151
Gráfico 21. Boxplot de dispersão do dia de proferimento da sentença, por setor do requerido mais frequente no processo. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.	154

Lista de tabelas

Tabela 1. Matriz de migração de cargos comissionados na SEHAB após 2017. Fonte: Decreto 57.915 de 5 de outubro de 2017. Elaboração do autor.	50
Tabela 2. Reconstrução do dicionário de variáveis dos dados de conflitos mapeados pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019. Elaboração do autor. (* variáveis criadas no processo de padronização).....	101
Tabela 3. Dicionário de variáveis da tabela “Dados do processo”, extraídos do e-SAJ do TJSP. Elaboração do autor. (* variáveis criadas no processo de padronização)...	132
Tabela 4. Dicionário de variáveis da tabela “Partes”, extraídos do e-SAJ do TJSP. Elaboração do autor. (* variáveis criadas no processo de padronização)	135
Tabela 5. Porcentagem de requerentes citados no processo judicial sobre a estimativa de pessoas de acordo com dados da SEHAB, por porte estimado do conflito. Fontes: Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários - SEHAB, 2019; Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2020. Elaboração do autor.	136
Tabela 6. Dicionário de variáveis da tabela “Audiências”, raspados do e-SAJ do TJSP. Elaboração do autor. (* variáveis criadas no processo de padronização)	143
Tabela 7. Dicionário de variáveis da tabela “Movimentações”, raspados do e-SAJ do TJSP. Elaboração do autor. (* variáveis criadas no processo de padronização).....	146
Tabela 8. Termos e quantidade de menções em decisões e sentenças nos processos judiciais. Termos consultados simultaneamente com parâmetro “or” estão separados por vírgulas. Fonte: e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do Autor.	226

Lista de mapas

Mapa 1. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por estimativa de famílias e distância ao centro. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019. Elaboração do autor.	103
Mapa 2. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo, densidade demográfica e setores subnormais. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; CENSO IBGE, 2010. Elaboração do autor.	107
Mapa 3. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo, densidade da ocupação e renda média per capita por distrito. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; CENSO IBGE, 2010. Elaboração do autor.	108
Mapa 4. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por tipologia do imóvel em conflito. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019. Elaboração do autor.	111
Mapa 5. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por implicações ambientais e indicação de risco. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019. Elaboração do autor.	113
Mapa 6. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo, organização interna e relacionamento com movimentos sociais. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019. Elaboração do autor.	117
Mapa 7. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por desfecho. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019. Elaboração do autor.	120
Mapa 8. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por classe do processo judicial. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; e-SAJ/TJSP, 2020. Elaboração do autor.	134
Mapa 9. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por quantidade de citações no processo judicial. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; e-SAJ/TJSP, 2020. Elaboração do autor.	138
Mapa 10. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por setor do requerente mais frequente no processo judicial. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; e-SAJ/TJSP, 2020. Elaboração do autor.	140
Mapa 11. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por setor do requerido mais frequente no processo judicial. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; e-SAJ/TJSP, 2020. Elaboração do autor.	141

Mapa 12. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por ano de início da ocupação. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019. Elaboração do autor.	152
Mapa 13. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por anos até a abertura do processo judicial. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; e-SAJ/TJSP, 2020. Elaboração do autor.	153
Mapa 14. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo e Zoneamento 2004. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; Lei 13.885/2004. Elaboração do autor.	160
Mapa 15. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo e Zoneamento 2016. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; Lei 16.402/2016. Elaboração do autor.	161
Mapa 16. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por mediana das taxas de ocupação no entorno em 2018. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/SF, IPTU, 2018. Elaboração do autor.....	165
Mapa 17. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por mediana dos coeficientes de aproveitamento no entorno em 2018. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/SF, IPTU, 2018. Elaboração do autor.....	166
Mapa 18. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por menor distância a equipamentos de transporte público. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/Geosampa. Elaboração do autor.	168
Mapa 19. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por menor distância a escolas públicas. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/Geosampa. Elaboração do autor.	169
Mapa 20. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por menor distância a equipamentos públicos de saúde. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/Geosampa. Elaboração do autor.	170
Mapa 21. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo e concentração de empregos formais no entorno. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; MTE/RAIS, 2018. Elaboração do autor.	173
Mapa 22. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por área de terrenos livres no entorno em 2018. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/SF, IPTU, 2018. Elaboração do autor.	174
Mapa 23. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por variação na área de terrenos livres no entorno, de 2016 a 2018. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/SF, IPTU, 2016 e 2018. Elaboração do autor.....	175

Mapa 24. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por alteração de proprietários no entorno, de 2016 a 2018. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/SF, IPTU, 2016 e 2018. Elaboração do autor..... 176

Lista de imagens

Imagem 1. Foto aérea da ocupação “Mar Desconhecido”, em Cidade Ademar. Em branco está indicado o trecho em conflito. Fonte: Google Earth e Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB.	66
Imagem 2. Foto aérea da ocupação “Caixa D’Água”, na Penha. Em vermelho estão indicados os lotes em conflito. Fonte: Google Earth e Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB.	68
Imagem 3. Foto aérea da ocupação “Jardim Colonial / André de Almeida”, em São Mateus. Em vermelho está indicado o lote em conflito. Fonte: Google Earth e Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB.	73
Imagem 4. Mulher grita durante ação de reintegração de posse em André de Almeida. Fonte: Paulo Ermantino, Agência O Dia Estadão Conteúdo.	74
Imagem 5. Homem coloca fogo em barricada durante resistência à ação de reintegração de posse em André de Almeida. Fonte: Paulo Ermantino, Agência O Dia Estadão Conteúdo.	74
Imagem 6. Comunidade unida em barricada durante resistência à ação de reintegração de posse em André de Almeida. Fonte: Paulo Ermantino, Agência O Dia Estadão Conteúdo.	74
Imagem 7. Composição de fotos aéreas de 2004, 2015, 2016, 2017 e 2019 do terreno da ocupação André de Almeida. Fonte: Google Earth.	75
Imagem 8. Prédio Wilton Paes de Almeida em chamas no centro de São Paulo. Fonte: Divulgação / Corpo de Bombeiros.	79
Imagem 9. Foto aérea da ocupação Divina Luz. Fonte: Google Earth e Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB.	182
Imagem 10. Foto aérea da ocupação Vila Bela. Fonte: Google Earth e Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB.	193
Imagem 11. Foto aérea da ocupação Estrada do Corredor. Fonte: Google Earth e Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB.	200
Imagem 12. Modelo conceitual inicial do banco de dados recebido pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB. Elaboração do autor.	219
Imagem 13. Exemplo da primeira página de um PDF de um processo judicial em	

primeira, conforme exportado da plataforma e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo 223

Imagem 14. Modelo conceitual do banco de dados estruturado a partir dos dados raspados do e-SAJ do TJSP. Elaboração do autor. 224

Lista de siglas

- AJ** Assessoria Jurídica
- AT** Assessoria Técnica
- BNH** Banco Nacional de Habitação
- CA** Coeficiente de Aproveitamento
- CET** Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo
- CFT** Coordenadoria Físico Territorial da SEHAB
- CMH** Conselho Municipal de Habitação de São Paulo
- CNJ** Conselho Nacional de Justiça
- ConCidades** Conselho Nacional das Cidades
- CPC** Código de Processo Civil, Lei 13.105/2015
- CPTM** Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
- CRF** Coordenadoria de Regularização Fundiária da SEHAB
- CTS** Coordenadoria de Trabalho Social da SEHAB
- CUEM** Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
- DEPLAN** Departamento de Planejamento Habitacional da SEHAB
- DP ou DPESP** Defensoria Pública do Estado de São Paulo
- ENADEP** Escola Nacional das Defensoras e Defensores Públicos do Brasil
- e-SAJ** Sistema de Automação da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
- ETTERN** Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro
- FAU** Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
- GAORP** Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse
- GT** Grupo de Trabalho
- IBGE** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- INSS** Instituto Nacional do Seguro Social
- IPTU** Imposto Predial e Territorial Urbano
- LAI** Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011

- LGPD** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei 13.709/2018
- MLSM** Movimento de Luta Social por Moradia
- MPSP** Ministério Público do Estado de São Paulo
- MTE** Ministério da Economia
- MTST** Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
- OUC** Operação Urbana Consorciada
- PDE** Plano Diretor Estratégico
- PEC** Proposta de Emenda Constitucional
- PEUC** Parcelamento, Edificação e Uso Compulsórios
- PIDESC** Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais
- PIU** Projetos de Intervenção Urbanística
- PL** Projeto de Lei
- PM** Polícia Militar do Estado de São Paulo
- PMH** Plano Municipal de Habitação
- PNAD** Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
- PPP** Parceria Público-Privada
- PSOL** Partido Socialismo e Liberdade
- RAIS** Relação Anual de Indicadores Sociais do Ministério da Economia
- SEHAB** Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo
- SMDU** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo
- TJSP** Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
- TO** Taxa de Ocupação
- UBS** Unidade Básica de Saúde
- USP** Universidade de São Paulo
- ZEIS** Zona Especial de Interesse Social
- ZEPAM** Zonas Especiais de Proteção Ambiental

Sumário

Capítulo 1

Uma cidade em conflito	27
1.1. Apresentação.....	27
1.2. Sobre a pesquisa	29
1.3. Raízes do conflito.....	34

Capítulo 2

Conflitos fundiários e seus enquadramentos pelo Estado	45
2.1. O enquadramento incompleto do Poder Executivo	45
2.1.1. A margem das políticas de habitação	45
2.1.2. A estrutura da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo após 2017	49
2.1.3. Conflitos fundiários urbanos fora do enquadramento municipal	56
2.2. Contexto da mediação de conflitos fundiários.....	59
2.2.1. Luta pela mediação de conflitos fundiários e as origens do Núcleo.....	59
2.2.2. Indenização para desocupação no “Mar Desconhecido”, Cidade Ademar	65
2.2.3. Negociação para permanência mediante compra direta na Favela Caixa D’Água, Penha	67
2.2.4. A Comissão no fim do governo Haddad e a reintegração da ocupação Jardim Colonial / André de Almeida	72
2.2.5. O Núcleo de Mediação no início do governo Dória.....	76
2.3. Direitos em conflito na tradição do Poder Judiciário	83
2.3.1. Estrutura e desdobramentos de conflitos fundiários na Justiça	83
2.3.2. O conceito da “melhor posse” da propriedade no Direito	86
2.3.3. A gramática do judiciário: vertentes discursivas e sua reprodução	88

Capítulo 3

Características, comunidades, processos e localizações de conflitos fundiários urbanos	95
3.1. Considerações sobre a abordagem em dados	95
3.2. Dados do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários.....	98

3.2.1. Estrutura dos dados originais da SEHAB.....	98
3.2.2. Distribuição territorial e densidade das ocupações.....	102
3.2.3. Tipologia dos imóveis em conflito.....	109
3.2.4. Risco e implicações ambientais.....	112
3.2.5. Organização da comunidade e relação com movimentos sociais.....	115
3.2.6. Situação e desfechos dos conflitos.....	118
3.2.7. Desdobramento dos conflitos nos trabalhos do Núcleo.....	122
3.3. Documentos do Tribunal de Justiça de São Paulo.....	129
3.3.1. Estrutura dos dados originais do TJSP.....	129
3.3.2. Classe e distribuição dos processos judiciais.....	131
3.3.3. Partes, setores e citações nos processos.....	135
3.3.4. Datas e tipos de audiência judicial.....	143
3.3.5. Tempo e ritmo dos processos.....	146
3.3.6. Menções nas decisões e sentenças proferidas.....	155
3.4. Características e disputas por localizações.....	159
3.4.1. Zoneamento e intensidade de uso do solo.....	159
3.4.2. Infraestrutura e acesso a equipamentos.....	167
3.4.3. Atividade imobiliária e econômica no entorno.....	171

Capítulo 4

Gramáticas de mediação, articulações e o <i>clinch</i>	179
4.1. Entre a falta de chão e a falta de tempo, o <i>clinch</i>	179
4.2. Gramáticas de mediação e “mediadores”.....	187
4.3. Articulações e influências nas gramáticas de mediação.....	197
4.4. Considerações finais.....	204

Bibliografia.....	208
-------------------	-----

Anexo 1. Estruturação do banco de dados do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB.....	218
--	-----

Anexo 2. Estruturação do banco de dados com informações extraídas do e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.....	222
---	-----

Anexo 3. Tabela de menções nos processos judiciais.....	225
---	-----

Capítulo 1

Uma cidade em conflito

1.1. Apresentação

Em 2019, 116 milhões de pessoas moravam em cidades com menos de 226 mil habitantes no Brasil, de acordo com o IBGE. Dos 5.570 municípios brasileiros, 98% possuem populações menores do que essa, representando menos de 2% com populações superiores: apenas 135 casos. Sobral (CE), Chapecó (SC), Cabo Frio (RJ) e Presidente Prudente (SP)¹ são exemplos de cidades com este porte no país e sabe-se da complexidade natural de gestão, planejamento e investimento para garantir a seus habitantes, no mínimo, os direitos previstos na Constituição Federal.

Ao mesmo tempo, 226 mil é, pelo menos, a quantidade de pessoas que moravam em algum tipo de conflito fundiário urbano só na cidade de São Paulo de 2016 a 2019, de acordo com números da Secretaria Municipal de Habitação. Eram 62.977 famílias em situação de vulnerabilidade que ocupavam precariamente áreas públicas ou privadas, correndo constantemente o risco de perderem seu chão em ações judiciais de reintegração de posse e remoção. A “cidade” que elas habitam dentro da cidade de São Paulo é maior do que 98% das cidades brasileiras.

Para o Conselho Nacional das Cidades do Ministério das Cidades, conflito fundiário urbano é definido como “disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade” (CONCIDADES, 2009, Art. 3º, Inc. I). A presente pesquisa se debruça sobre este tipo específico de

1 208 mil, 220 mil, 226 mil e 228 mil habitantes, respectivamente. Fonte: IBGE – Estimativas da população, 2019.

conflito fundiário urbano de dimensão coletiva onde há a disputa pela posse de imóvel urbano, normalmente litigado na Justiça.

Para além da aparente especificidade do tipo de conflito e questão urbana, compreender sua dimensão é reconhecer que há, para além da grande população já tradicionalmente residente em favelas, cortiços e outras formas precárias de moradia, o equivalente a uma cidade brasileira de porte médio sendo produzida e reproduzida permanentemente na base do conflito fundiário dentro da cidade de São Paulo. Estes conflitos são parte da produção da cidade autoconstruída que supera em escala e velocidade a produção habitacional de Estado e de mercado. São moradias construídas pela necessidade imediata de morar, acentuando o choque entre dois direitos presentes nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal: o direito à propriedade e o direito à moradia, respectivamente (BRASIL, 1988). Em um país com tamanhas desigualdades sociais e com a propriedade da terra muito concentrada nas mãos de poucas pessoas e organizações, o direito à moradia fica restrito pelo direito à propriedade.

Entretanto, mesmo sendo uma questão de grandes proporções e premente, não havia, até pouco tempo atrás, bases de dados quantitativas que permitissem abordá-la como categoria em conjunto, especialmente no âmbito do governo municipal. Discute-se sobre as ocupações do centro, especialmente após o incêndio e queda do Edifício Wilton Paes de Almeida no Largo do Paiçandu em 2018, e sobre remoções principalmente nas periferias, mas pouco se compreende sobre a distribuição, natureza e estrutura destes conflitos e, logo, sobre a produção desta “cidade dentro da cidade”.

Os desfechos mais comuns para esses conflitos costumam ser o cumprimento de ações de reintegração de posse, com atuação da polícia para retirar os moradores da terra ou do imóvel, executando uma sentença judicial e devolvendo a posse ao proprietário. Do ponto de vista jurídico, seguem rigorosamente o rito legal de um Estado Democrático de Direito e o que diz a Constituição, o Código Civil, o Código de Processo Civil, a jurisprudência relativa ao tema e sob a fiscalização de prerrogativa constitucional do Ministério Público.

Mas e o direito à moradia digna, como construção social? E a função social da propriedade, presente na Constituição, no Estatuto da Cidade e definida no Plano Diretor Estratégico de São Paulo? E as políticas e o Plano de Habitação? E os tratados internacionais de direitos humanos e sociais? São diversas leis, políticas, planos e tratados que versam sobre habitação e sobre a função social da cidade e da propriedade, contudo, na prática, muitas vezes pouco refletem nos desdobramentos e soluções de conflitos reais como os destas 226 mil pessoas em São Paulo.

Qual é o espaço institucional no Estado e na política para lidar com estes conflitos? Onde se localizam estes conflitos na cidade, refletindo interesses e disputas variadas por sua localização? Quem são e como se articulam os atores posicionados em polos opostos e o que (ou quem) supostamente media suas relações? Como são e o que influencia desdobramentos e possibilidades de solução nessas disputas? Uma compreensão mais fina da estrutura destes conflitos pode contribuir com alternativas que estabeleçam, na falta e no atraso de mudanças mais estruturais no Estado e na sociedade brasileiros, condições mais justas à reivindicação do direito à moradia quando um conflito fundiário se estabelece.

1.2. Sobre a pesquisa

Esta dissertação de mestrado, ao se debruçar sobre dados quantitativos disponíveis sobre conflitos fundiários urbanos de dimensão coletiva na cidade de São Paulo, procura trazer sua estrutura à luz, analisando a cidade produzida em conflito sob tensões e contradições inerentes à cidade capitalista e à oposição desigual entre direitos de moradia e propriedade. A pesquisa parte de três aproximações sobre os conflitos: seu enquadramento pelo Estado, mais especificamente os Poderes Executivo e Judiciário; seu perfil e distribuição territorial, identificando similaridades e reconhecendo diferenças e especificidades; e a ação de de supostos mediadores e atores articulados, verificando sua influência nas gramáticas que mediam a relação entre as partes.

A pesquisa parte de breve revisão de referenciais teóricos fundamentais para orientar as análises dos dados. Parte-se dos estudos urbanos no Brasil, especialmente de base marxista, que abordam a cidade como produto produzido, objeto de permanente resistência e disputas por terra, localizações, infraestrutura e equipamentos públicos (HARVEY, 1982; MARICATO, 2013, 2015; VILLAÇA, 2015; dentre outros). Quanto ao Estado, parte-se especialmente da literatura das políticas do urbano e do neoinstitucionalismo, procurando abordar as instituições e agências envolvidas; os atores sociais e suas relações; e os legados históricos das políticas, focando na maneira como os conflitos são enquadrados pelos Poderes (JOHN, 2011; MARQUES, 2017; MIGUEL, 2016; dentre outros).

Assim, ressalta-se três perspectivas de base da pesquisa. Em primeiro lugar, o conflito, ao se estruturar como uma disputa entre partes opostas pela posse ou propriedade de imóvel urbano, necessariamente configura espaços de interação e “encaixe” entre atores estatais, capitais do urbano e organizações da sociedade civil, implicando articulações e mediações (SKOCPOL, 1992). Em segundo lugar, nessas interações, as redes relacionais, combinações entre atores e interesses configuram

variadas estruturas de articulação de acordo com o contexto, não havendo formatos ou soluções universais, o que não significa não haver recorrências e similaridades. Finalmente, as diferentes configurações relacionais dos conflitos colocam em operação as mais diversas gramáticas de mediação entre os polos opostos: do direito ao dinheiro, do diálogo à violência (FELTRAN, 2015).

Vale notar que os conflitos analisados podem ser apresentados como ocupações, uma vez que sempre são relacionados à disputas pela posse de terrenos ou edificações entre uma comunidade ocupante e um proprietário, que pode ser público ou privado. Neste caso, mesmo que na dissertação os termos “conflito” e “ocupação” sejam corriqueiramente utilizados de forma intercambiável como sinônimos, é importante ressaltar que há diversas acepções ideológicas e políticas para o termo “ocupação”. Esse termo vem sendo utilizado desde o contexto de movimentos como o *Occupy Wall Street* em Nova York até ocupações culturais nas periferias de cidades brasileiras e latino americanas.

Para a análise empírica, recorreu-se aos conflitos identificados, catalogados e mapeados pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, que vem atuando desde 2016 inicialmente com o objetivo de “prestar assistência em conflitos relacionados a imóveis particulares ocupados por população de baixa renda, com possibilidade de ação de reintegração de posse” (SEHAB, 2016, Art. 1º) e, a partir de maio de 2019, com o objetivo de

“[...] atuar na promoção e facilitação do diálogo entre as partes envolvidas em conflitos relacionados a imóveis ocupados por população de baixa renda com possibilidade de reintegração de posse, priorizando a construção de solução consensual que permita às famílias envolvidas permanecer na área, de maneira segura e com respeito aos direitos do proprietário” (SEHAB, 2019, Art. 2).

O Núcleo vem compilando uma base de dados inédita no poder público municipal sobre estes conflitos, mas ainda pouco estruturada e padronizada, com limitada estrutura operacional para levantamento ativo de casos. Atua essencialmente de forma reativa sobre conflitos indicados por terceiros, como o Grupo de Apoio às Ordens de Reintegração de Posse – GAORP, vinculado ao Tribunal de Justiça de São Paulo desde 2014, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e organizações da sociedade civil, particularmente associações de moradores e movimentos populares. A maior parte destes conflitos permanecia sem desfecho até a conclusão desta pesquisa. Essa base de dados serve aos propósitos da presente pesquisa por

alguns fatores.

Em primeiro lugar, são dados públicos de um setor estruturado muito recentemente na máquina pública, representando uma nova forma do Estado reconhecer e abordar os conflitos fundiários na cidade. Em segundo lugar, não é necessário que a base conte com todo o universo de conflitos, mas que permita análises abrangentes de disputas, com variedade razoável de observações. Em terceiro lugar, a base conta com situações de conflito mapeadas em diferentes localizações e contextos urbanos em São Paulo, por mais que, sendo a coleta de dados realizada de maneira reativa, há risco de viés de seleção. Em quarto lugar, os conflitos listados contam com composições entre diferentes atores públicos e privados, sempre tendo em comum a ocupação por “famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis”, conforme definição de “Conflito Fundiário” para fins da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

Para a análise dos conflitos, o banco de dados cedido pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários foi relacionado a um segundo banco de dados estruturado a partir das informações extraídas do e-SAJ, sistema de gestão de processos judiciais do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e um terceiro banco de dados com características locacionais, formado de conjuntos de dados de fontes variadas como o CENSO 2010 do IBGE e camadas do Geosampa da Prefeitura de São Paulo. Todos os dados foram estruturados, relacionados e georreferenciados, permitindo abrangentes descrições e análises estatísticas e a elaboração de cartografias. Não é objeto da presente pesquisa o aprofundamento em determinado recorte, nem é utilizado instrumental geoestatístico robusto, podendo ser escopo de pesquisas futuras com a utilização do mesmo banco de dados, que ficará disponível em plataforma adequada.

À revisão de literatura e às análises de dados quantitativos, foi somada uma terceira vertente metodológica de base qualitativa. Nos dados, há pouca informação organizada disponível de descrição aprofundada sobre os desdobramentos dos conflitos, principalmente no que diz respeito à atuação e perspectiva dos diversos atores presentes nos casos não diretamente em embate. Tendo em vista suprir essa lacuna e qualificar a definição dos critérios para análise e descrição dos conflitos, foram realizadas entrevistas semi estruturadas com representantes de organizações e coletivos diversos. Os entrevistados não foram citados diretamente na dissertação, mas as entrevistas e as aproximações qualitativas a conflitos específicos contribuem para uma abordagem multi escalar na pesquisa, alternando entre o nível municipal e o nível do chão, dando relevo às análises.

Foram entrevistadas Marcia Terlizzi, coordenadora do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários desde sua estruturação em 2016 até 2019, e Manuela Camilo,

que sucedeu Marcia a partir de 2019. Ambas trazem contribuições fundamentais sobre a perspectiva da função do Núcleo no âmbito da secretaria municipal e das políticas públicas de habitação sob responsabilidade da SEHAB, em momentos bastante distintos de atuação. Também foram entrevistados Patrícia da Silva e José Fernando, técnicos do Núcleo, que trazem perspectivas de sua atuação prática, potências e limitações.

No âmbito do Poder Judiciário, foi entrevistado o Juiz Antonio Augusto Galvão de França, responsável pela execução da reintegração de posse em um dos conflitos analisados envolvendo um prédio de propriedade do Governo do Estado. Do Ministério Público, foi entrevistado o Dr. Marcus Vinicius Monteiro dos Santos, 6º Promotor de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital do Ministério Público do Estado de São Paulo. Também foram entrevistados o Dr. Allan Ramalho Ferreira, Coordenador do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo de 2018 a 2020, e Dr. Douglas Tadashi Magami, Defensor Público do Estado de São Paulo na Unidade de Santo Amaro. Ambos trazem perspectivas complementares sobre a atuação da Defensoria Pública, as estratégias e dificuldades legais envolvidas nos casos.

Trazendo a perspectiva de atores articulados com as partes em disputa, foi entrevistado o Dr. Benedito Roberto Barbosa, o Dito, advogado do Centro Gaspar Garcia dos Direitos Humanos, coordenador da União Nacional dos Movimentos de Moradia e da Central dos Movimentos Populares, e Nunes Lopes dos Reis, membro da ONG Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais, Conselheiro Municipal de Habitação e atuante no Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns, da Faculdade de Direito da PUC-SP. Ambos contribuem com visões de como os movimentos sociais e organizações da sociedade civil contribuem com as comunidades das ocupações.

Do lado das ocupações, foi entrevistado Gil Manuel Salama, parte da ONG proprietária de uma das ocupações estudadas, que traz a perspectiva de uma organização privada que mantém um processo de reintegração de posse aberto na justiça, mas costura com a comunidade e com outras organizações da sociedade civil os possíveis termos e condições para permanência das famílias no local. Do lado das comunidades, foram entrevistados Anderson Fernandes Maciel, Sandra de Moura Clementino da Silva e Eduarda Vaz, lideranças de três ocupações de perfis distintos na cidade. Cada um traz uma perspectiva diferente de acordo com seu caso específico, apresentando os desafios de organização e mobilização internas, o entendimento sobre a situação do conflito e dos processos judiciais, as possibilidades de desdobramento e articulação, dentre outras perspectivas fundamentais para a pesquisa.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. A última seção deste ca-

pítulo inicial discute sobre o conflito social e o conflito urbano, até delimitar o objeto específico em análise, os conflitos fundiários urbanos de dimensão coletiva. São brevemente apresentadas as matrizes teóricas sobre a produção espaço urbano na sociedade capitalista, o papel do Estado e as disputas entre classes sociais pela apropriação das vantagens locacionais na cidade. A seção estabelece as bases conceituais iniciais para os três capítulos centrais da pesquisa.

O Capítulo 2, “Conflitos Fundiários e seus enquadramentos pelo Estado”, inicialmente discute na perspectiva das políticas do urbano e com uma rápida aproximação histórica a estrutura atual da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo, demonstrando como as políticas públicas de habitação, do ponto de vista das agências e capacidades institucionais do Poder Executivo municipal, dão uma resposta incompleta aos conflitos fundiários urbanos. O Capítulo segue apresentando como a pauta da “mediação de conflitos fundiários” veio se desenvolvendo ao longo dos últimos 20 anos, especialmente na voz dos movimentos sociais, chegando à estruturação do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB. Finalmente, termina apresentando como o Poder Judiciário tradicionalmente enquadra os conflitos em uma determinada gramática, mantendo vertentes argumentativas e nós as reproduzem, trazendo fortes referências da pesquisa desenvolvida por Giovanna Bonilha Milano.

O Capítulo 3, “Características, comunidades, processos e localizações de conflitos fundiários urbanos”, se debruça sobre os dados. Discute-se sobre aquilo que as estruturas dos bancos de dados já dizem sobre a maneira como os Poderes Executivo e Judiciário enxergam os conflitos. O capítulo é estruturado em três partes: a primeira essencialmente sobre os dados provenientes do Núcleo de Solução de Conflitos, a segunda sobre os dados provenientes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a terceira sobre características que potencialmente acentuam as disputas locacionais. São realizadas diversas descrições e distribuições estatísticas e apresentadas diversas cartografias para amparar as análises.

Finalmente, o Capítulo 4, “Gramáticas de mediação, articulações e o clinch”, faz inicialmente uma breve síntese da análise dos dados e descrição dos conflitos, apresentando que nos vários contextos a conquista mais possível e urgente é, no mínimo, ganhar tempo na terra. Em seguida, discute-se as gramáticas de mediação que são mobilizadas nos conflitos por motivos e interesses diversos, dependendo das quais atribui-se formas e espera-se ações das partes envolvidas, diferenciando gramáticas de mediação da ação de supostos “mediadores”. O capítulo segue discutindo as influências que a ação de outros atores articulados exercem nas gramáticas de mediação e como podem contribuir para que ganhem tempo.

1.3. Raízes do conflito

O objeto do presente estudo pode ser mais precisamente enunciado como conflitos fundiários urbanos, de dimensão coletiva, ligados à insegurança legal na posse da terra ou de imóveis, cujo contexto não pode ser enquadrado nos arranjos institucionais do Estado em forma de programas ou políticas públicas já consolidadas. A especificidade do objeto contrasta com sua escala, como se verá, mas para compreendê-lo é preciso antes delimitar seus contornos e origens.

As cidades são construídas sob tensões inerentes aos conflitos entre classes e grupos sociais, refletindo desigualdades no acesso à moradia, infraestrutura, transportes, equipamentos, serviços públicos, emprego, segurança e um sem número de elementos e serviços socialmente produzidos. Os conflitos sociais ganham diversas faces e formas como conflitos urbanos, mas essa relação é secundarizada por narrativas e supostas explicações sobre as precárias condições de vida das classes trabalhadoras, constituindo uma “falácia urbana: a noção de que o problema diz respeito à própria cidade e não às relações sociais que governam a cidade” (ANGOTTI, 2015, p. 38).

Sob essa falácia, ignoram-se causas na explicação da precariedade urbana constituída a partir do crescimento vertiginoso das cidades na América Latina ao longo do século XX, momento de enormes deslocamentos populacionais do meio rural ao urbano e péssimas condições para as novas populações nas cidades. Esse deslocamento acompanhou a evolução e os interesses do próprio capitalismo na região, aumentando a oferta de mão de obra e dando condições para o desenvolvimento de novos modelos de acumulação. Para isso, era preciso força de trabalho disponível e barata nas cidades para que se atingisse o “progresso” e, mais, era preciso que essa força de trabalho se reproduzisse.

As condições urbanas necessárias para a reprodução da força de trabalho não são dadas pela natureza. Ao contrário, a cidade é um produto socialmente produzido pelo trabalho humano e, como tal, objeto de permanente disputa e estruturador das relações sociais (CASTELLS, 1979; HARVEY, 1982; LEFÈBVRE, 2008). Desta forma, em grande medida dependem da ação do Estado para serem viabilizadas, especialmente dado o volume e velocidade de crescimento das cidades ao longo do século XX. Moradia, saneamento básico, energia, equipamentos públicos e transporte coletivo, são algumas das necessidades que precisam de soluções coletivas em forma de políticas públicas e ação do Estado, permitindo a reprodução da força de

trabalho e aumento da acumulação².

Sendo do Estado o controle tanto dos recursos públicos para direcionamento de investimentos e políticas públicas, quanto do poder de regulação, é seu papel intermediar a distribuição dos ganhos e perdas sociais entre grupos sociais, de forma que as necessidades sociais sejam atendidas de forma mais ou menos justa e igualitária na sociedade. Mas essa intermediação não ocorre sem contradições e tensões. No desenvolvimento do capitalismo e da urbanização do Brasil, destaca-se o caráter intervencionista do Estado buscando fomentar a nova matriz industrial e a substituição da antiga matriz agrário-exportadora a partir da década de 30. Neste processo, na balança da distribuição dos ganhos sociais, o Estado direcionou pouca atenção, interesse e recursos para urbanização e condições de moradia das classes mais pobres, bem como para regulação da remuneração das novas classes trabalhadoras, constituindo um cenário de “urbanização com baixos salários” (MARICATO, 1982, 1996).

As populações pobres tiveram que suprir sua necessidade por habitação com trabalho próprio, não pago, em mutirão aos fins de semana, um supertrabalho que contribuiu “para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois o seu resultado - a casa - reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho - de que os gastos com habitação são um componente importante - e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas” (OLIVEIRA, 1972, p. 31). Comentando sobre a omissão do Estado frente a proliferação de loteamentos periféricos sem condições urbanas mínimas de dignidade, Bonduki complementa: “postura aliás coerente com outras ações empreendidas na mesma época pelo governo federal no campo Habitacional, como congelamento dos aluguéis e a produção de habitação social pelo Estado sempre tendentes a reduzir o custo da habitação” (BONDUKI, 2017, p. 297).

É extensa a literatura nas ciências sociais e nos estudos urbanos que se debruçou sobre as relações sociais no desenvolvimento das cidades, abordando, por um lado, as ações e posições dos diversos capitais que lidam com o ambiente construído como mercadoria por seu valor de troca e, por outro, dos trabalhadores, que tomam a cidade especialmente (mesmo que não exclusivamente) por seu valor de uso (HARVEY, 1982). Assim, para além do espaço em si, condição básica de sobrevivência, a necessidade destes elementos urbanos no ambiente construído para a reprodução da força de trabalho e para a melhoria da condição de vida do trabalha-

2 Revertendo de volta à população trabalhadora os ganhos sociais em forma de salários indiretos, naquilo que se chamou de reprodução ampliada da força de trabalho, diferente da reprodução simples, mais estritamente relacionada à taxa de salário (CASTELLS, 1979).

dor, especialmente a habitação, o coloca frequentemente em conflito com o capital³, disputando por motivos e de formas distintas a apropriação do valor dos mesmos espaços.

Essa luta não ocorre sem particularidades. O espaço urbano, como produto do trabalho, não pode ser apropriado da mesma maneira que outras mercadorias como edifícios, celulares ou sapatos. Este produto é, mais especificamente, a terra-localização, ou simplesmente “localização” (VILLAÇA, 1998, 2011, 2015). Villaça aponta ao menos quatro peculiaridades do produto localização.

Em primeiro lugar, sua irreprodutibilidade. Não há duas localizações iguais, com as mesmas características e atributos. Cada uma é única e, logo, as localizações não podem ser distribuídas de forma equitativa entre consumidores. Em segundo lugar, a localização não circula, os consumidores é que circulam por ela, colocando os transportes como uma questão fundamental para se acessar localizações diferentes. Em terceiro lugar, ela é indispensável. Todo ser humano precisa de um pedaço de chão para existir e, em uma sociedade capitalista, para trabalhar e consumir. E, finalmente, cada localização possui vantagens e desvantagens em relação umas às outras, especialmente quanto ao tempo de deslocamento para acessá-las (VILLAÇA, 2015).

As peculiaridades deste produto já fazem as disputas pelas localizações inerentemente conflituosas, mas este conflito ainda tem um primeiro agravante quando a terra passa a ter proprietário. Com isso, “o poder monopolístico, conferido pelos arranjos da propriedade privada, gera não apenas o poder de se apropriar da renda, mas também confere aos proprietários o controle de um ‘monopólio natural’ no espaço” (HARVEY, 1982, p. 9). O proprietário tem monopólio sobre a localização, suas vantagens e desvantagens, conferindo nova qualidade ao conflito social enquanto conflito urbano.

A questão da propriedade implica um segundo agravante, especialmente significativo no caso brasileiro, relacionado ao percurso histórico da distribuição da propriedade de terras no país. Para além do proprietário ter o monopólio das vantagens e desvantagens das terra-localizações que possui, também a distribuição destes monopólios não ocorreu de forma equitativa na sociedade, guardando vínculos profundos com o sistema de concessão de sesmarias ainda no período colonial

3 Ou “os capitais”. Harvey (1982) apresenta que diferentes capitais podem ter posicionamentos distintos e muitas vezes contrastantes nestes conflitos, às vezes em sinergia entre si, às vezes em oposição.

e com a subsequente Lei de Terras de 1850⁴. Esta formalizou a propriedade privada da terra no Brasil, proibindo a aquisição de terras devolutas sem ser pelo processo de compra (MARTINS, 2010). Substituiu-se a matriz baseada na propriedade do escravo, passando para a terra, mas mantém-se o poder político, econômico e social sob a marca do patrimonialismo e da reprodução de privilégios, inclusive no que diz respeito à privatização e mobilização do aparelho do Estado (FERNANDES, 2008; HOLANDA, 2015).

Essa mudança implicou ao menos em duas questões que terão impacto no desenvolvimento das cidades e na distribuição desigual da terra, fundamentais para compreender as raízes dos conflitos fundiários aqui analisados. Por um lado, a propriedade passa a ter valor absoluto, independente de seu uso e, por outro, ela passa a ter o estatuto de mercadoria, adquirindo valor monetário. Com isso, separou-se a propriedade de sua efetiva ocupação, ocasionando “uma transformação radical na forma da cidade, na medida em que aparecem a figura do loteamento ou arruamento, o desenho das ruas e lotes prévios ao próprio ato de construir” (ROLNIK, 1997, p. 25). Formaliza-se a legalidade da propriedade sem uso, concentrando a propriedade nas mãos de poucos proprietários, e a ilegalidade da ocupação da propriedade de terceiros. Em outras palavras, a regulação promovida pelo Estado atualiza privilégios agora na forma da propriedade fundiária.

Partindo dessa dimensão do conflito social no ambiente construído e considerando que os conflitos urbanos são estabelecidos sobre grande variedade de características locacionais e desigualdades de acesso, estes podem assumir diversas formas e naturezas. Não à toa o Observatório dos Conflitos Urbanos do ETTERN⁵, laboratório que vem há décadas estudando conflitos urbanos, os definem como

“todo e qualquer confronto ou litígio relativo à infraestrutura, serviços ou condições de vida urbanas, que envolva pelo menos dois atores coletivos e/ou institucionais (inclusive o Esta-

4 Até a Lei no 601 de 18 de setembro de 1850, a Lei de Terras, a terra era de propriedade da Coroa, que cedia seu uso ao fazendeiro que detinha os meios de produção: o escravo. Não havia propriedade fundiária propriamente dita e o rentismo residia na propriedade do escravo, de forma que a terra praticamente não tinha valor como capital, não constituindo um mercado de compra e venda. A ocupação da terra podia ser realizada pelo pequeno lavrador em terras não exploradas pelo detentor da carta de sesmarias, as chamadas terras devolutas, ou pelo grande fazendeiro, senhor de escravos e oficial detentor do título. O cenário muda ao longo do século XIX com o desenvolvimento global do capitalismo e crise no modelo escravocrata, em que o capital imobilizado no escravo, principal ativo produtivo, é colocado em risco.

5 Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - ETTERN/IPPUR/UFRJ.

do) e se manifeste no espaço público (vias públicas, meios de comunicação de massa, justiça, representações frente a órgãos públicos, etc). Manifestação coletiva que tenha a cidade como espaço e objeto de suas reivindicações”⁶.

A amplitude dos dois elementos centrais desta definição, “atores coletivos e/ou institucionais” e “cidade como espaço e objeto”, reflete a grande variedade de atributos utilizados pelo Observatório para classificar os conflitos: são ao menos 17 possibilidades de “objeto”, de moradia a patrimônio cultural; ao menos 13 “formas de manifestação” do conflito, de ações judiciais a carreatas; 15 tipos de “coletivo mobilizado”, de associações de moradores a camelôs e feirantes; e ao menos 18 possibilidades de “instituição reclamada”, de governo a empresas. Os conflitos podem ser classificados com mais de um elemento de cada um destes grupos e são também classificados por sua localização, data de ocorrência e fonte de pesquisa que possibilitou o registro.

As possibilidades de combinação entre objetos em disputa, formas de manifestação, tipos de ator social e localização são inúmeras, fazendo a cidade e a produção do ambiente urbano permanentemente permeadas de conflitos. Da mesma forma, as relações sociais na cidade são inerentemente conflituosas, tal qual os conflitos sociais são parte indissociável das relações sociais (SIMMEL, 1904, 1964)⁷. Cada conflito urbano possui, assim, nuances muito características, são específicos e únicos, tanto quanto sua localização é específica e única na cidade.

Como exemplo, uma família que é proprietária de um imóvel em conjunto habitacional na periferia, longe do trabalho localizado na região central da cidade, que participa de lutas locais para melhorar o precário acesso a infraestrutura de transportes, vivencia o conflito urbano de maneira distinta de uma família residente em uma favela em área mais central. Esta pode ter acesso a equipamentos culturais, unidades de saúde e próxima ao emprego, mas sem condições de moradia adequada, sem propriedade regular da terra e sujeita a disputas mais acirradas com o mercado ou com o Estado, interessados naquela localização mais valorizada do que a outra, periférica.

Cada conflito pode ser agravado pela sobreposição de novos elementos, in-

6 Disponível em: <<http://www.observaconflictosrio.ippur.ufrj.br/observa2019/fox/apresentacao.php>> Acessado em: 11/11/2020.

7 Simmel apresenta o conflito como uma forma de socialização e uma busca de resolução da tensão entre partes opostas para se atingir a unidade, mesmo que através da aniquilação da pasta oposta.

teresses ou composições entre atores, configurando casos em diferentes graus de risco ou ameaça, especialmente para populações pobres. Nesse processo, o Estado não é neutro e possui relações próximas com outros atores sociais. Instrumentos urbanísticos como Operações Urbanas e Projetos de Intervenção Urbanística - PIU, grandes eventos como as Olimpíadas e a Copa do Mundo, o Programa Minha Casa Minha Vida e parcerias público-privadas (PPPs), são alguns exemplos de composições entre o Estado e o mercado que frequentemente geram intensas pressões sobre populações vulneráveis, intensificando conflitos (LINS; ROLNIK, 2018; MARI-CATO, 2015; MELAZZO, 2015; TANAKA, 2017; VAINER, 2000).

Nestas dinâmicas, cada vez mais os pobres têm menos lugar na cidade. Os direitos à moradia e à propriedade se chocam e a falta de chão muitas vezes expõe famílias à diversas formas de violência. Para além da ação muitas vezes violenta por parte da polícia em ações de reintegração de posse, ser removido de onde se habita sem que se tenha um novo destino assegurado, um novo chão, é em si violento pois atenta contra a própria existência da pessoa removida, como se ela não tivesse o direito de existir ou habitar lugar algum, ofendendo direitos humanos fundamentais.

O direito à habitação é garantido em diversas declarações, pactos e convenções internacionais como um direito humano, político e social (ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU, 1948, 1966a, 1966b), bem como na própria Constituição Federal do Brasil também o considera um direito. O Comentário Geral Nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, vinculado ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais - PIDESC, inclusive, fala especificamente de remoções forçadas.

Pode-se, então, realizar um primeiro recorte no universo geral dos conflitos urbanos, passando a observar os casos de remoção coletivas de famílias de seus locais de moradia, configurando conflitos urbanos fundiários e imobiliários. Para além da ausência de moradia adequada, estes casos se referem a negação de um lugar para viver. Mesmo nas mais precárias condições de moradia, é preciso um chão onde a habitação se assenta.

O Observatório de Remoções, coordenado pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da FAU-USP em parceria com o Laboratório Justiça Social (LabJUTA) da UFABC e com o Observatório de Conflitos Fundiários da UNIFESP, é conduzido em parceria com outros laboratórios e grupos de pesquisa no Brasil e vem monitorando e mapeando remoções e ameaças de remoções desde 2012 na Região Metropolitana de São Paulo.

O Observatório trabalha com um universo amplo de possibilidades de conflito, partindo não de conflitos fundiários de posse e abordando sua estrutura, como na

presente pesquisa, mas das diversas naturezas e justificativas de remoção. Adota a seguinte definição de remoção em seu Relatório Bianual 2017-2018: “processos coletivos de expropriação em que pessoas e/ou famílias, em geral de baixa renda, são deslocadas forçadamente de seus locais de moradia ou de seu habitat” (LINS; ROLNIK, 2018, p. 13).

Esse tipo de conflito ocorre quase sempre com comunidades que habitam favelas, ocupações ou outros tipos de território popular, frequentemente vistas como ilegais ou criminosos, justificando a omissão do Estado em prover infraestrutura, equipamentos e serviços públicos a sua população. Criminalizados estes territórios, as remoções de suas famílias se fazem tradicionalmente invisíveis à opinião pública, à sociedade e mesmo ao monitoramento do Estado, como se fossem adequadas ao restabelecimento da legalidade e da ordem, e constituindo uma “geografia da invisibilidade” (ROLNIK, 2019). Essa condição “impacta o levantamento de dados e informações sobre as remoções, transformando-o numa tarefa complexa” (MARINO; LINS; ROLNIK, 2018, p. 16).

Esse é o desafio do Observatório: mapear, dar visibilidade e compreender os processos de remoção e resistência nas metrópoles. Um dos objetivos fundamentais do projeto é aumentar o engajamento de atores diversos em torno da plataforma de mapeamento colaborativo. Com mapeamento e engajamento, busca-se instrumentalizar e fortalecer atores envolvidos nestes conflitos na resistência aos processos de remoção, de tal forma que o projeto é compreendido como uma pesquisa-ação e o mapeamento insere-se na perspectiva do “ativismo cartográfico”⁸.

“Informações e denúncias recebidas pelo Observatório de Remoções muitas vezes subsidiam ações de defesa e garantia de direitos. Uma das práticas adotadas pela equipe responsável pelo mapeamento é encaminhar as informações para a Defensoria Pública ou para instituições parceiras que trabalham na defesa do direito à moradia, com o intuito de, assim, garantir suporte jurídico às comunidades ameaçadas”⁹ (Ibid, p. 18).

8 “A cartografia não é um conjunto de técnicas neutras, pelo contrário, conforme argumentou Lacoste (1988), os mapas foram utilizados ao longo da história como instrumentos de controle e manutenção do poder hegemônico. O mapa, além de uma forma de representação geográfica, é conhecimento e, por consequência, poder (FOUCAULT, 1996). Os mapas representam, além de territórios, interesses e visões de mundo” (MARINO; LINS; ROLNIK, 2018, p. 18).

9 Veremos mais adiante que esse tipo de prática se insere nas articulações que contribuem para modificar as “gramáticas de mediação” envolvidas nos conflitos.

Com estes objetivos em vista, é de interesse do Observatório de Remoções mapear o máximo possível de remoções e ameaças de remoção, bem como aprofundar sua compreensão em nível etnográfico, o que implica uma permanente construção e aprimoramento de estratégias de coleta de dados e aproximação ao território. Por esse motivo, o projeto vem somando ao longo de seus subsequentes ciclos de pesquisa e mapeamento¹⁰ uma série de fontes de dados distintas: de dados colaborativos, imprensa e coleta em campo (responsáveis por 119 casos, ou 14,7% do total na versão de 2017-2018 do mapeamento) a diversas fontes de dados públicas (correspondendo a 689 casos, ou 85,3% do total em 2018).

Essas considerações são relevantes, na medida em que o apontamento de um conflito em uma determinada base de dados do Estado não ocorre sem significados ou implicações adicionais, especialmente no que diz respeito à urgência e gravidade do conflito. Os critérios de inclusão de casos no mapeamento do Observatório, por exemplo por serem alvos de processos judiciais ou de planos de reassentamento da prefeitura, já dão indícios destas implicações e suas diferenças, mesmo que todos sejam entendidos como ameaças de remoção.

Quando um conflito é identificado em um processo de reintegração de posse, significa que há ação na parte oposta e um rito legal em curso de acordo com os procedimentos ditados pelo Código de Processo Civil. A perspectiva de remoção, nestes casos, já está no horizonte próximo, dependendo apenas de uma sentença judicial. Já quando a ameaça de remoção está localizada em uma área de risco ou com previsão de reassentamento pela Prefeitura, os casos podem ter destinações de acordo com políticas públicas específicas de atendimento habitacional, mesmo que na prática muitas vezes essa perspectiva não se efetive. Os casos ainda são diferentes quando na área são previstas intervenções urbanas públicas ou em parceria público-privada, bem como casos em áreas de proteção de mananciais.

Cada ameaça de remoção tem, assim, não apenas diferentes perspectivas de desfecho (grosso modo: permanência, remoção integral, remoção parcial), mas também diferentes formas de condução e desdobramento, colocando-a em contexto de maior ou menor urgência e iminência de remoção. Não apenas enquanto direito, mas especialmente enquanto necessidade inexorável à sobrevivência, é preciso habitar algum lugar imediatamente, não há possibilidade de espera. Na falta de um chão e na falta de tempo em um chão, trava-se uma batalha pela sobrevivência, habitando-se em “realidades hoje postas nas cidades contemporâneas: situações de predação e despossessão generalizada, que fazem multiplicar-se por todos os lados

10 O mapeamento do Observatório de Remoções concluiu, em 2020, sua quarta versão desde a primeira iniciada em 2012.

esses habitantes indesejáveis, sem lugar, fora da ordem e, por isso mesmo, desafiando com sua própria existência as Leis da cidade” (TELLES, 2017, p. 3).

Dependendo da estrutura do conflito, a remoção é mais ou menos iminente e a perspectiva de desfecho é mais ou menos favorável à garantia do direito à habitação. A existência ou ausência de políticas públicas que considerem estas situações e prevejam soluções se faz absolutamente determinante neste ponto, como veremos mais adiante. Caso não existam, se uma remoção é realizada e não se provê alternativas adequadas de reassentamento, é muito provável que dela resulte uma nova ocupação, iniciando um novo conflito. O regime da urgência coloca as comunidades ameaçadas de remoção em uma corrida contra o tempo, até que eventualmente percam o chão. O que está em jogo aqui é, portanto, um tipo particular de conflito fundiário urbano.

Retomando a Resolução Nº 87 de 2009 do Conselho das Cidades, documento que recomenda ao Ministério das Cidades a instituição da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, conflito fundiário urbano é definido como “disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como impacto de empreendimentos públicos e privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade” (CONCIDADES, 2009, Art. 3, Inc. I).

Esta definição não esgota as possibilidades de conflitos que se configuram como fundiários em meio urbano, mas indica os casos que serão objeto de proteção do Estado na Política Nacional, dependendo deste para garantia dos direitos à moradia e à cidade. Ao regulamentar a necessidade de prevenção destes conflitos, reconhece-se a omissão do Estado na garantia destes direitos, dando visibilidade aos casos (CAFRUNE, 2010). Dentre os dois tipos indicados de disputa, posse e propriedade, reside uma grande diferença que será determinante para a delimitação de nosso objeto de estudo.

Em cidades marcadas pela concentração fundiária e pela informalidade, a defesa da propriedade privada adquire caráter de preservação de privilégios, mesmo que o direito à propriedade seja flexibilizado pela determinação constitucional de que esta deve cumprir sua função social. O Estatuto da Cidade, Lei No 10.257 de 2001, regulamenta que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001a, Art. 39).

Entretanto, os conflitos de propriedade são muito diferentes dos conflitos de posse. Nestes casos, quando a propriedade não é questionada e em uma sociedade ainda profundamente patrimonialista, o direito à propriedade garante maiores poderes ao proprietário¹¹, enquanto as fragilidades no direito à moradia e a função social da propriedade enfraquecem a posição daqueles que procuram ter segurança legal na posse, mesmo sem a propriedade. Na disputa entre posse e propriedade, a propriedade fica em posição privilegiada no conflito.

Para além da posse pelo próprio proprietário, a segurança jurídica na posse pode assumir várias formas, como em contratos de aluguel, a moradia em cooperativa, arrendamento, comodato e outras alternativas criadas legalmente pelo Estado. Sobre estas alternativas, o Comentário Geral N° 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, relativo ao Artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Estado Brasileiro em 1992¹², determina:

“Não obstante o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta proteção legal contra despejo forçado, assédio e qualquer tipo de outras ameaças. Os Estados Partes devem, conseqüentemente, tomar medidas imediatas para conferir segurança jurídica da posse às pessoas e propriedades que careçam atualmente de tal proteção, em consulta genuína as pessoas e grupos afetados.” (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, 2018, Item 8.A).

Contudo, o robusto arcabouço jurídico nacional e internacional de proteção contra remoções e garantia do direito à moradia adequada não se mostra efetivo, em um cenário de aumento na quantidade de conflitos fundiários relacionados ao acesso à terra para moradia (MILANO, 2016, p. 110). Na ausência de instrumentos legais e políticas públicas que dêem conta de definir medidas para assegurar a posse de forma legal, replicam-se situações de conflito cuja perspectiva de desfecho não só é muito desfavorável aos ocupantes como aceleram e agravam os processos de remoção, colocando-os no regime da urgência.

11 Francisco de Oliveira ressalta que “Burguês sabe que a propriedade lhe ‘dá’ direito de mandar nos outros, de bater, de mandar matar e tal. E o extremo do proletariado sabe que não tem propriedade. Aí, nesta polaridade é que não tem conflito. Não tem um conflito aberto. Tem um conflito de classes, mas que se forma de outra maneira.” (BARROS et al., 2013, p. 17).

12 Decreto No 591 de 6 de julho de 1992.

Ao efetivar a remoção, sem alternativas para garantir legalmente a posse e sem que as comunidades removidas tenham um novo destino assegurado como em processos de reassentamento, conflitos fundiários urbanos constituem um processo de produção informal da cidade, em um ciclo vicioso onde cada remoção pode representar a ocupação de um novo local. Sendo assim, quanto mais rápido o processo de remoção, mais rápida e maior é a produção de cidade.

Resta compreender como o Estado, especialmente a prefeitura, neste caso, aborda e enquadra estes conflitos.

Capítulo 2

Conflitos fundiários e seus enquadramentos pelo Estado

2.1. O enquadramento incompleto do Poder Executivo

2.1.1. A margem das políticas de habitação

A abordagem marxista sobre a produção da cidade, apresentada anteriormente, nos ajuda a compreender as raízes sociais dos conflitos urbanos, entendendo o ambiente construído como produto produzido pelo trabalho humano e objeto de disputas entre classes e grupos sociais. Tendo o controle dos fundos públicos e o poder da regulação, o Estado aparece neste quadro como “o principal intermediador na distribuição de lucros, juros, rendas e salários (diretos e indiretos)” (MARICATO, 2015, p. 25). Considerando os fortes traços patrimonialistas e conservadores do Estado brasileiro, que tradicionalmente contribui para a reprodução da força de trabalho com redução do custo da mão de obra, é importante compreender como este atua, se transforma e como reconhece o recorte dos conflitos fundiários urbanos aqui abordados.

Estes conflitos, tanto por suas características espaciais na cidade quanto relacionais do ponto de vista social e político, podem ser analisados da perspectiva das políticas do urbano, entendidas como “as ações, as negociações, as alianças e os conflitos acerca das políticas públicas urbanas e do poder das (e nas) instituições políticas da cidade assim como as próprias instituições”, abordando, especialmente sobre as políticas públicas, “as ações do Estado que incidem sobre o tecido urbano, seu território e a vida urbana” (MARQUES, 2017, p. 2). Marques recomenda que a política e as políticas do urbano, no Brasil, sejam estudadas em três eixos: institui-

ções, atores (e suas relações) e legados. Abordaremos os três de forma articulada nesta seção e as aprofundaremos nos capítulos que se seguem.

O neoinstitucionalismo histórico contribui à análise das políticas do urbano ao incorporar a noção das pré-existências (legados) nas instituições, como estas se encaixam com atores sociais que geram pressão nestas instituições, influenciando, assim, sua transformação para o desenvolvimento de novas políticas, programas, agências e capacidades institucionais. Em outras palavras: *policies* levam a *politics* que levam a novas *policies*¹³. Desta forma, a maneira como se organizam as políticas do urbano e especialmente a maneira como as instituições públicas se estruturam, tanto a nível de governo quanto de Estado, abre ou fecha oportunidades de encaixe com atores sociais e suas demandas (LOWNDES, 2001; MARQUES, 2017; SKOCPOL, 1992).

Isso significa reconhecer que há necessidades que se enquadram nas políticas públicas e capacidades estatais e que podem ser objeto de demanda, assim como há necessidades que não se enquadram na ação das instituições e não têm espaço para serem objeto de demanda, mesmo que haja a necessidade. Entre os dois extremos, há aquelas que se localizam na margem das políticas instituídas, nem completamente enquadradas por elas, nem completamente externas, abrindo espaços estreitos e precários de demanda e resposta.

Este é o caso dos conflitos fundiários urbanos aqui abordados, posicionados na margem das políticas habitacionais existentes. Este enquadramento nos ajudará a compreender o desenvolvimento, capacidades e limitações do **Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários**, cuja base de dados foi trabalhada nesta pesquisa, dentro do desenho institucional da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo desde sua criação nos últimos dias de 2016, apresentando como esta realiza uma gestão incompleta dos conflitos no que diz respeito à garantia do direito à moradia e com implicações aos direitos humanos.

Para se considerar estes encaixes, é preciso abordar outros atores sociais e suas relações entre si e com o Estado, dos quais Marques reforça a importância de políticos, suscetíveis às pressões dos processos eleitorais e da opinião pública em sociedades democráticas como a brasileira; capitais do urbano, como apresentado brevemente anteriormente, que podem se associar, conectar e compor com atores

13 “A diversidade de instituições políticas surge, pelo menos em parte, de sua interação com instituições não políticas em nível local, criando oportunidades ‘não apenas de fazer coisas diferentes, mas também as mesmas coisas de maneira diferente’ (Clegg, 1990, p. 151)” (LOWNDES, 2001, p. 1960, tradução livre).

estatais de variadas formas¹⁴; e organizações da sociedade civil, como organizações setoriais, associações de pessoas, movimentos sociais e academia.

As articulações entre atores, suas relações com os poderes executivo e judiciário no contexto dos conflitos aqui abordados, como se verá, produzem grande variedade de possibilidades de desdobramento e alternativas de desfecho para os conflitos fundiários. Entretanto, na quase totalidade dos casos, apresentam-se como soluções precárias dentro das políticas de moradia. Essa precariedade pode ser compreendida a partir dos legados da política habitacional na cidade, que apresenta inovações relevantes ao longo de suas etapas históricas, mas grandes permanências ao longo do tempo (BONDUKI, 2017; NEGRELOS; FERRARI, 2013). Não é objeto específico desta pesquisa se debruçar sobre este histórico, objeto de pesquisa para outros pesquisadores instrumentalizados da abordagem historiográfica, mas cabe levantar algumas considerações a título de caracterização dos legados das políticas de moradia.

Desde o início da industrialização e urbanização do país, a ideologia da casa própria constituía a base material das novas classes operárias fundamentais à transição da economia agrário-exportadora a urbano-industrial. Este ideal se manteve nos períodos subsequentes com roupagens atualizadas, sempre na lógica da propriedade privada (BONDUKI, 2017). Para que o trabalhador pudesse adquirir a casa própria a um custo acessível, foram criados ao longo das décadas diversos mecanismos econômicos baseados em financiamento ao consumo e à produção de habitação popular. Privilegiava-se o consumo das classes médias, com capacidade de endividamento, e a produção era realizada, via de regra, nas periferias, onde os lotes eram mais baratos, realizada em processos padronizados, não contextualizados e com padrão extensivo horizontal com unidades unifamiliares ou edifícios habitacionais multifamiliares (NEGRELOS; FERRARI, 2013).

Este modelo pode ser visto desde os primeiros empreendimentos realizados pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão - IAPs e da Fundação Casa Popular, a partir da década de 1940. Seguiu reforçado na produção do Banco Nacional de

14 Marques (2003) sugere o conceito de “tecido relacional do Estado”, expressando sua permeabilidade e padrões de conexão com atores não estatais em redes formais e informais. “Essas redes estruturam o Estado internamente e o conectam com o ambiente político mais amplo que o cerca. A permeabilidade, por sua vez, diz respeito especificamente às conexões entre o setor privado e o Estado no interior daquele tecido. Esses padrões são mais inerciais e menos intencionais que os descritos pelos anéis burocráticos, visto que o tecido relacional do Estado é historicamente construído ao longo dos processos de produção dos setores de políticas. A partir dessa dimensão é possível compreender como o Estado pode ser ao mesmo tempo mais central na produção de políticas, menos insulado e mais interpenetrado por agentes privados, do que considerado pela literatura internacional” (MARQUES, 2017, p. 11).

Habitação - BNH, da década de 1960 até a década de 1980, mesmo com as importantes inovações trazidas pela luta do movimento pela Reforma Urbana, com novos modelos de urbanização de favela das décadas de 80 e 90 e rupturas com o projeto moderno (NEGRELOS, 2010).

Até os modelos atuais, especialmente na forma do Programa Minha Casa Minha Vida, vemos que tipologias básicas e princípios de atendimento habitacional perduram. Mas restaram necessidades sociais fora do enquadramento institucional do Estado, já que as populações mais pobres permaneciam construindo sua moradia por autoconstrução nos fins de semana, em loteamentos irregulares, ilegais ou precários (MARICATO, 1982, 1996) nas favelas que se consolidaram e adensam desde os anos de 1980.

A prefeitura passou a ser responsável pelo desenvolvimento urbano a partir da Constituição Federal de 1988 e ao menos três grandes abordagens complementares vão se consolidando nas políticas habitacionais. Em primeiro lugar, levando em conta a falência do modelo federalizado de produção pelo sistema BNH/COHAB e na esteira do movimento pela Reforma Urbana, foram criadas novas alternativas de provisão habitacional contextualizada em nível municipal, criticando o modelo massificado anterior. Na chave da contextualização, são também criados e implementados programas de qualificação e urbanização de favelas, bem como instrumentos de regularização fundiária, tendo em vista o vasto espaço urbanizado de forma irregular e precária ao longo das décadas anteriores, sem atenção regulatória ou investimento do Estado em infraestrutura.

A qualificação e a regularização fundiária não vieram sem alinhamento aos interesses dos capitais do urbano, inserindo na cidade legal espaços que antes lhe eram alheios, aumentando a disponibilidade de terras no mercado formal. Enquanto as práticas de urbanização de favelas surgiram a partir do final do século XX, notadamente após a redemocratização e ligadas especialmente a governos de esquerda, hoje seu legado independe de partido, seja “pela dimensão que o problema tomou com o conhecido processo de crescimento da população urbana nas últimas décadas do século XX [...], quanto pela quantidade de votos que habitam esses locais, pelo marketing, pela necessidade de criar frentes de trabalho para o setor da construção civil” (SANTO AMORE, 2014a, p. 2).

O legado deste processo na cidade de São Paulo pode ser observado na estrutura e capacidades institucionais da SEHAB, voltadas à provisão habitacional, urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária, deixando claro os casos que se enquadram e aqueles que não se enquadram como demandas a serem supridas. Para apresentarmos como os conflitos fundiários urbanos se posicionam na margem deste enquadramento, vamos antes abordar em mais detalhes a

atuação e estrutura da Secretaria Municipal de Habitação a partir de 2017.

2.1.2. A estrutura da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo após 2017

Não serão abordados os planos ou discursos que permanecem no campo das intenções, mesmo considerando que a SEHAB enviou à Câmara Municipal nos últimos dias da gestão Fernando Haddad em 2016, o Projeto de Lei No 619 com o Plano Municipal de Habitação - PMH, atendendo ao disposto no Artigo 293 do Plano Diretor Estratégico vigente da cidade à época. O PMH, entretanto, permanece como PL não votado na Câmara dos Vereadores até a conclusão dessa pesquisa. Diferentemente, abordaremos a organização dos departamentos e coordenadorias, distribuições de cargos comissionados e o espelhamento das grandes frentes de atividades desempenhadas pela secretaria.

Essa abordagem não pretende esgotar todas as atividades em suas especificidades, mas sim os principais campos de atuação e capacidade de endereçamento de demandas. Importante notar que não foi analisada a distribuição de cargos concursados, que também sofreram alterações na virada da gestão, nem a atuação das “gerenciadoras” no âmbito da SEHAB. Essas empresas privadas estão historicamente vinculadas à CDHU e à COHAB em uma posição intermediária entre a política pública e consultorias e empresas de engenharia (MARQUES PULHEZ, 2016). Entretanto, diversos profissionais vinculados a elas acabam também ocupando espaços na máquina pública em departamentos como a própria Assessoria Técnica do Gabinete da SEHAB, inclusive integrando o Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários.

Em 5 de outubro de 2017, ainda no primeiro ano da gestão do novo prefeito João Dória e do vice Bruno Covas, foi decretada a reorganização administrativa da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo (SÃO PAULO, 2017c). Naquele ano, todas as secretarias municipais tiveram de rever suas organizações internas e redigir decretos similares, procurando não apenas refletir o plano de governo e o plano de metas do novo governo, mas também reduzir genericamente 30% dos cargos de provimento em comissão, conforme promessa política feita pelo novo prefeito¹⁵ e

15 “O prefeito eleito João Dória (PSDB) anunciou neste sábado (3) uma série de cortes em gastos do município para 2017, como redução nos valores dos contratos e no número de cargos comissionados, além da venda da maioria dos veículos oficiais –os servidores deverão andar de táxi e Uber. [...] Outra medida de contingenciamento anunciada foi o corte de 30% nos cargos comissionados. ‘Os que puderem avançar além desse número nós vamos elogiar e estabelecer um mecanismo de reconhecimento’, disse”. FOLHA DE SÃO PAULO. Doria anuncia cortes em contratos, cargos comissionados e carros oficiais, 3 dez. 2016. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/12/1838174-doria-anuncia-cortes-nos-contratos-cargos-comissionados-e-carros-oficiais.shtml?origin=uol>>. Acessado em: 20/11/2020.

formalizada no Decreto Nº 57.576 de 1º de janeiro de 2017 (SÃO PAULO, 2017a).

A nova estrutura de departamentos e competências, a migração de cargos comissionados entre departamentos da administração direta, bem como a inativação de 56 dos 188 cargos (os 30% prometidos pelo novo prefeito João Dória)¹⁶, revela permanências e alterações na forma da SEHAB lidar com a política habitacional. A Tabela 1 apresenta os departamentos e coordenadorias vigentes antes e após o decreto de 2017, apresentando percentualmente a origem dos cargos comissionados por destino após a reestruturação da secretaria.

Departamentos de origem (até 2017)		Departamentos de destino (após 2017)					Cargos transferidos para o Quadro Específico de Cargos de Provimento em Comissão	Total de cargos até 2017
		Gabinete do Secretário e dos Órgãos Colegiados	Departamento de Planejamento Habitacional - DEPLAN	Coordenadoria de Regularização Fundiária - CRF	Coordenadoria Físico-Territorial - CFT	Coordenadoria de Trabalho Social - CTS		
Secretaria Municipal de Habitação	4%							1
Conselho Municipal de Habitação	4%						2%	2
Conselho Gestor do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura	15%	7%						5
Gabinete do Secretário	54%	21%	6%		11%	7%	2%	24
Coordenadoria de Regularização Fundiária		36%	69%			3%	7%	21
Coordenadoria de Gestão de Programas, Projetos e Obras	8%	7%		56%	11%	3%	11%	23
Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social	8%	29%	19%	44%	68%	13%	36%	60
Supervisão Geral de Administração e Finanças	8%		6%		11%	73%	43%	52
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total de cargos por departamento após 2017	26	14	16	18	28	30	56	188
Percentual de redução	-19%	Departamento novo	-24%	-22%	-53%	-42%	Lista de cargos inativados	-30%

Tabela 1. Matriz de migração de cargos comissionados na SEHAB após 2017. Fonte: Decreto 57.915 de 5 de outubro de 2017. Elaboração do autor.

Os cargos do gabinete e dos conselhos vinculados à SEHAB passaram a fazer parte do Gabinete do Secretário e Órgãos Colegiados, além de cargos de outras coordenadorias que também migraram para o gabinete. Houve redução de 19% na quantidade de cargos comissionados no Gabinete do Secretário, a menor redução dentre todos os departamentos. Parte dos cargos antes alocados no Gabinete do Secretário migraram para o novo Departamento de Planejamento Habitacional - DEPLAN, que passou a ter 14 cargos e assumiu parte das responsabilidades antes da assessoria do gabinete do secretário.

16 Transferidos para para o “Quadro específico de cargos de provimento em comissão”, vedados de serem nomeados conforme § 2º do artigo 2º do Decreto Nº 45.751 de 2005, funcionando como um “estoque” de cargos, ao invés de serem extintos.

Cargos das três antigas coordenadorias também migraram para o DEPLAN, especialmente da Coordenadoria de Regularização Fundiária, correspondendo a 36% dos cargos do novo departamento. Conforme dispõe o decreto, o DEPLAN passou a ser responsável por toda a gestão, planejamento e avaliação das ações e programas da política municipal de habitação de interesse social, bem como de captação de recursos para viabilizar estes programas, dentre outras atribuições.

A Coordenadoria de Regularização Fundiária - CRF permaneceu com a mesma denominação, mas com uma redução de 24% nos cargos comissionados. É responsável por planejar, coordenar e monitorar as ações de regularização fundiária em áreas de ZEIS ou declaradas de interesse social. A CRF atua com regularização tanto de assentamentos precários, assentamentos consolidados e conjuntos habitacionais, quanto acompanha o licenciamento ambiental e urbanístico em áreas irregulares.

A responsabilidade de planejar, coordenar e monitorar as ações de urbanização, qualificação e provisão habitacional é da Coordenadoria Físico Territorial - CFT, responsável por elaborar, executar e acompanhar projetos e obras da SEHAB. A nova estrutura da coordenadoria foi composta naquela transição de governo por cargos comissionados da antiga Coordenadoria de Gestão de Programas, Projetos e Obras (56%) e parte considerável da Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social (44%), com uma redução de 22% nos cargos comissionados em relação a sua estrutura pré 2017.

A Coordenadoria de Trabalho Social - CTS, antiga Coordenadoria de Gestão do Atendimento Social, foi a que teve a maior desativação de cargos comissionados, com redução de 53%, passando de 60 para 28 cargos. Essa redução é sintomática, pois, exceto pelas ações de regularização fundiária da CRF, que possui uma divisão específica de trabalho social, seria da CTS a atribuição de “planejar, orientar, coordenar, estabelecer diretrizes, acompanhar, avaliar e operacionalizar o trabalho social no âmbito da SEHAB” (SÃO PAULO, 2017c, Art. 26, Inc. I), bem como estabelecer interlocução com entidades, movimentos sociais, outras organizações da sociedade civil, Ministério Público e Defensoria Pública e atender diretamente a população, possuindo Divisões Regionais de Trabalho Social, promovendo atendimento e articulação em âmbito local.

O fortalecimento do DEPLAN e o enxugamento da CTS parecem indicar uma tendência de centralização do planejamento na secretaria, voltando-se mais fortemente à universalização de procedimentos e insulamento da instituição no atendimento habitacional, implicando maior impessoalização dos processos (MARQUES, 2017). Oscilou-se do trabalho social mais contextualizado à provisão padronizada,

como aquela realizada com a Parceria Público-Privada Casa da Família¹⁷ e pelo Programa Minha Casa Minha Vida (posteriormente substituído pelo programa Casa Verde e Amarela), enfraquecendo abordagens qualitativas mais próximas às comunidades e distanciando ainda mais de outras alternativas de produção, como a possibilidade da construção por mutirão e autogestão realizada com assessorias técnicas, alternativa que perdeu espaço na política municipal desde a segunda metade dos anos de 1990 (NASCIMENTO, 2011; SANTO AMORE, 2005).

O interesse público, aqui, parece ser mais fortemente de natureza quantitativa, na pretensão sempre improvável de se reduzir o tal déficit habitacional com a produção de novas unidades. Assim, as capacidades institucionais da SEHAB permanecem divididas, grosso modo, entre programas de atendimento habitacional em unidades novas, regularização fundiária e urbanização de favelas, refletindo seu legado e dependentes de aporte de recursos financeiros provenientes de programas de outras esferas governamentais, especialmente da União ou da iniciativa privada através de Parcerias Público-Privadas - PPPs.

A organização relativamente mais insular desde 2017, mais centralizada e menos capilarizada, parece apenas reforçar o modelo de atendimento habitacional já realizado anteriormente com dois tipos de cadastro de demanda e formação de listas, por mais que sejam “na verdade uma herança das inscrições nas companhias de habitação, muitas das quais não têm sequer validade, já caducaram em função do longo tempo e da desatualização dos cadastros” (SANTO AMORE, 2014b). A “lista aberta”, onde a própria pessoa manifesta interesse de participar dos programas de provisão habitacional da COHAB ou de PPPs, desde que se enquadre nos critérios da Política Municipal de Habitação. E a “lista fechada”, presente tanto no MCM-V-Entidades¹⁸ quanto destinada a famílias reassentadas em função de desocupação de áreas de risco, quando ocupadas há pelo menos cinco anos, ou em função de intervenções públicas como nas Operações Urbanas ou pelo Programa de Urbanização de Favelas¹⁹.

No caso das listas fechadas da prefeitura, as famílias que serão removidas

17 “[...] ao mesmo tempo em que a PPP Habitacional viabiliza o direcionamento de recursos públicos para áreas que precisam de investimento, ela não garante a implantação de projetos habitacionais baseados em processos participativos e nas necessidades da população atingida” (UNGARETTI; CASTRO; SANTORO, 2020).

18 No Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade Entidades, as entidades organizadoras (associações e movimentos de moradia) habilitadas pelo Ministério também definem suas listas para provisão de acordo com os critérios do programa.

19 As famílias alvo de programas de reassentamento são aquelas mapeadas pelo Observatório de Remoções do LabCidade da FAU/USP, abordado anteriormente.

são identificadas pela secretaria e entram no cadastro de demanda fechada, tendo em vista a provisão habitacional por meio de algum dos programas da SEHAB ou de outros entes federativos vinculados a ela. Enquanto não recebem o atendimento definitivo, e uma vez enquadrados nos critérios estabelecidos na Portaria Nº 131 de 2015 da SEHAB, a família pode receber a concessão do benefício do Auxílio Aluguel de R\$400,00 para auxiliar nas despesas com moradia. Desta forma, considerando as limitações físicas, econômicas e temporais dos programas de provisão habitacional, especialmente para as classes mais pobres, a quantidade de famílias atendidas pelo auxílio aluguel tende a aumentar de maneira desproporcional, acompanhando o ritmo acelerado das intervenções públicas para urbanização de assentamentos ou grandes obras de infraestrutura fruto de Parcerias Público-Privadas, mas sem prover moradias definitivas.

Como verificado nos relatórios do Observatório de Remoções, essa frequência foi intensa até 2015, ano que a crise econômica reduziu o volume de obras (LINS; ROLNIK, 2018; ROLNIK et al., 2017). A gestão Haddad, de 2013 a 2016, procurou conter o ritmo de expansão da concessão desse atendimento provisório. A gestão seguinte de João Dória e Bruno Covas, a partir de 2017, chegou a suspender o auxílio aluguel para mais de 7 mil famílias, mas voltou a conceder novos auxílios ano após ano. No balanço, em 2020, mais de 23 mil famílias ainda eram atendidas com auxílio aluguel na cidade, enquanto, desde 2013, foram entregues apenas pouco mais de 14 mil unidades habitacionais²⁰, num período de produção extraordinária com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida.

A concessão do auxílio temporário aparece, neste quadro, como reconhecimento do Estado de sua incapacidade de garantir acesso à moradia para a população por meio da provisão, da regularização ou da urbanização, tornando a política “meio” do auxílio aluguel, provisória e precária, com tons de política “fim”, permanente. Ao se consolidar desta maneira, o auxílio viabiliza politicamente as remoções ao incorporar um discurso de que o governo não está se omitindo frente às famílias removidas, dando-lhes atenção provisória até que venham a ser atendidas definitivamente, o que muitas vezes não acontece. O auxílio e o discurso subjacente sobre ele permitem uma intensificação e alteração no perfil de intervenções urbanas e ações de urbanização de favela, com níveis de remoção maiores, com substituição da favela por edifícios verticalizados e mudanças mais significativas na morfologia urbana desses territórios populares.

20 Disponível em: <<http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/consulta-de-atendimentos-em-andamento-ou-encerrados/>> Acessado em: 20/11/2020.

Auxílio aluguel

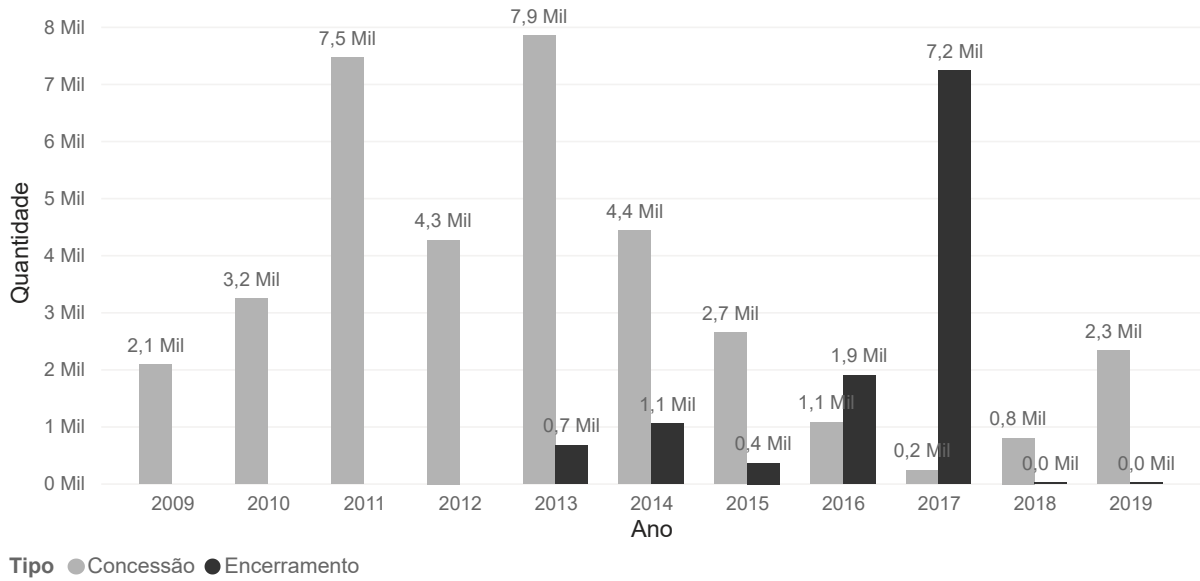


Gráfico 1. Concessões e encerramentos de concessão do auxílio aluguel por ano. Fonte: Habitasampa/SEHAB.

Gastos com auxílio aluguel por ano

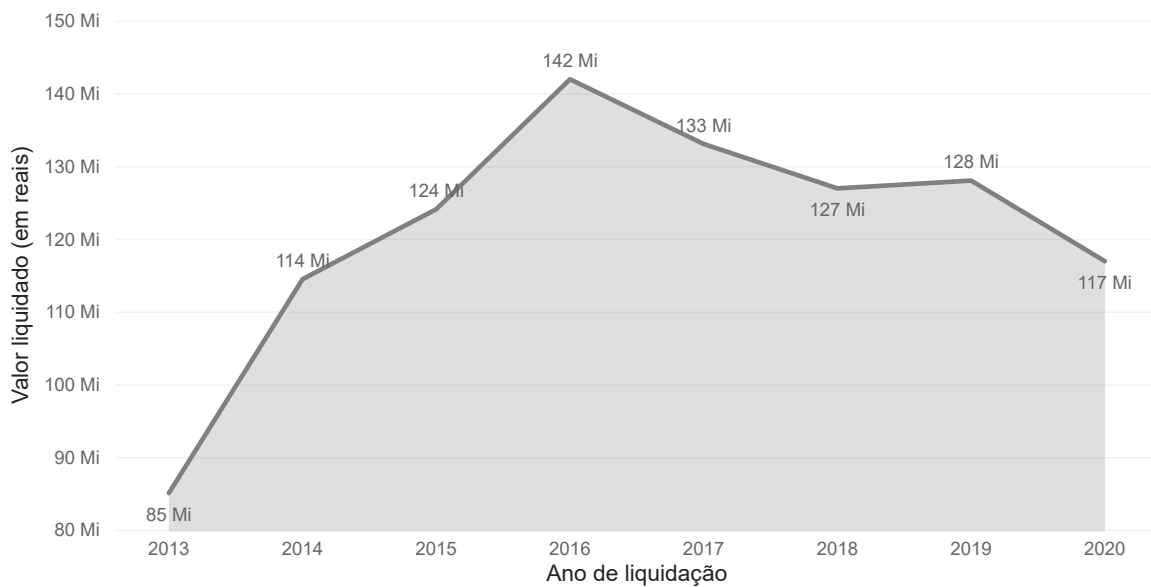


Gráfico 2. Gasto anual com programas de atendimento habitacional provisório. Fonte: Departamento de Administração e Finanças/DAF – SEHAB.

O Programa de Urbanização de Favelas, por sua vez, tem por objetivo levar infraestrutura urbana, serviços públicos e realizar a regularização fundiária de áreas degradadas, sem infraestrutura e ocupadas desordenadamente, inserindo estes espaços na cidade legal. Independentemente da gestão e do partido, a questão não é mais se serão realizadas urbanizações ou não, mas como elas devem ser realizadas, quantas moradias serão removidas - e colocadas demanda fechada para atendimento habitacional - e quantas serão consolidadas no projeto.

Entretanto, para além da mera questão numérica, é necessário abordar dimensões físicas, relativas às obras de urbanização e provisão habitacional no local específico; jurídicas, garantindo a segurança na posse de acordo com as condições legais do imóvel; e sociais, com participação e envolvimento das comunidades de acordo com suas características e necessidades particulares. Estas dimensões implicam na necessidade de maior capilaridade e proximidade das instituições públicas na interlocução com as comunidades, em uma abordagem muito mais minuciosa e complexa do que aquela baseada na lógica simplificada de déficit habitacional como se representasse em si o problema habitacional (SANTO AMORE, 2014a).

Ao que pese os maiores empenhos e recursos para realizar os trabalhos em campo de levantamento, participação e avaliação da adequação habitacional de cada domicílio, interlocuções com outros departamentos da SEHAB e da prefeitura, com outros atores, como a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário, abrem-se possibilidades de maior consolidação de famílias e redução de custos econômicos e impactos sociais com reassentamentos.

O Programa de Regularização Fundiária completa a tríade de grandes abordagens da questão habitacional endereçadas pela secretaria. O programa se vale dos instrumentos jurídicos e urbanísticos presentes no Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo e da legislação federal pertinente para dar garantia legal na posse de assentamentos precários ou consolidados irregulares e, quando possível, buscar consolidar as pessoas e famílias como proprietárias dos imóveis. A legislação aplicável, antes especialmente o Cap. III da Lei Federal Nº 11.977 de 2009 e atualmente a Lei Federal Nº 13.465 de 2017²¹, implica numa série de condicionantes para que essa garantia legal de acesso à terra seja possível, entre outras: ser uma área

21 A Lei No 13.465 de 2017 foi aprovada em meio a muitas polêmicas sobre sua possível facilitação à concentração fundiária e a grilagem, além de simplificar o entendimento de regularização fundiária como simples titulação, enquanto anteriormente previa-se que a regularização dependia de diversos condicionantes relacionados a moradia e infraestrutura adequados. A Lei revoga e substitui o Capítulo III da Lei Federal 11.977 de 2009 que dispunha sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos até então, além de promover outras várias alterações em Leis Federais como a 8.666 de 1993, a Lei das Licitações, e a 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade.

ocupada há pelo menos cinco anos de forma “mansa e pacífica”; estar localizada em Zona Especial de Interesse Social - ZEIS; ou estar localizada em área declarada de interesse social para implantação de projetos de regularização fundiária.

2.1.3. Conflitos fundiários urbanos fora do enquadramento municipal

Como se observa, os enquadramentos de demandas nestas três grandes abordagens sobre a questão habitacional no município (provisão, urbanização e regularização), tanto do ponto de vista das capacidades institucionais quanto do ponto de vista programático, abarcam apenas parte do problema. Enquanto uma série de conflitos urbanos e necessidades habitacionais de fato podem ser enquadradas e endereçadas nestes modelos, outros permanecem fora da atenção do Estado. E este é o caso de parte considerável dos conflitos fundiários urbanos.

Não há mais terras realmente alheias ao mercado legal nem longe da atenção do Estado, especialmente com programas com PPPs ou em modelos de provisão como o do MCMV, que subsidiam a produção social e de mercado em áreas menos valorizadas. A maior parte das áreas passíveis de regularização fundiária que se enquadram nos critérios da legislação competente já está ocupada e adensada, implicando inclusive potenciais reassentamentos no momento de sua urbanização. O aumento da demanda fechada leva à concessão de novos auxílios aluguel, forçando o Estado a priorizar, no mínimo, o direcionamento de novas unidades habitacionais a esta demanda e deixar a lista aberta em terceiro plano. Pessoas que não têm onde morar precisam “aguardar a sua vez”, alimentando uma falsa expectativa nesses modelos, independentemente da urgência das suas necessidades.

Quando nem o mercado, nem o Estado, nem o próprio esforço familiar em áreas periféricas conseguem dar conta dessas necessidades, a população pobre recorre a ocupação de imóveis e terras públicos e privados, muitos dos quais não estão cumprindo sua função social, conforme preconiza a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Enquanto parte cada vez menor dessas ocupações ocorre sem questionamento durante o tempo necessário para lhes configurar o direito de usucapião ou concessão por parte do poder público, parte significativa ocorre com oposição imediata por parte de proprietários e mesmo do Estado, deflagrando diversos tipos de conflito fundiário e processos judiciais, especialmente os de reintegração de posse.

Taxa de desocupação média

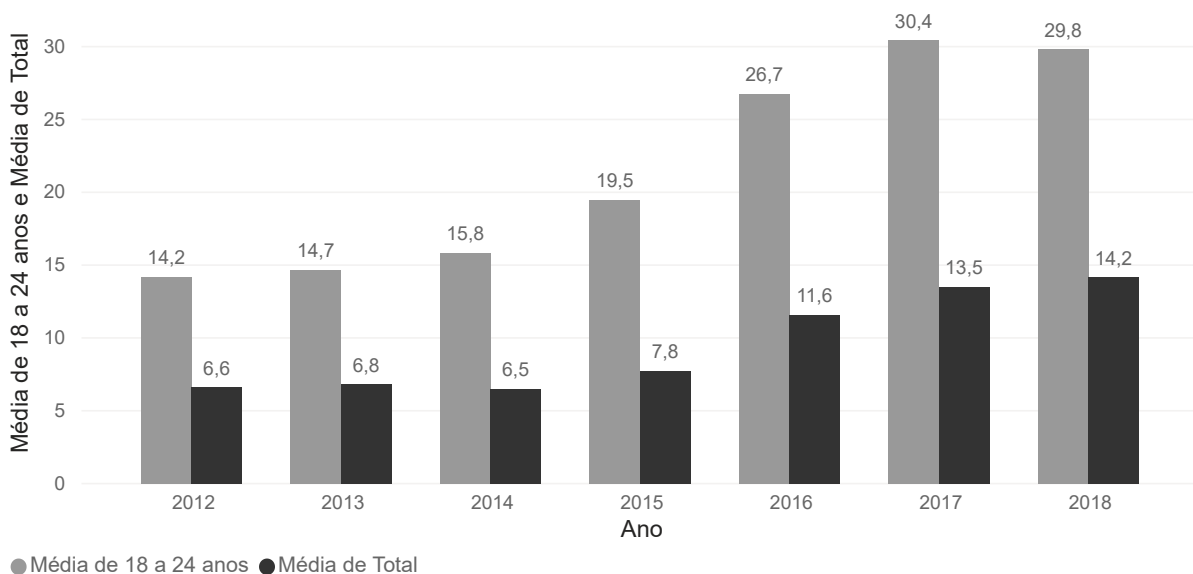


Gráfico 3. Taxa de desocupação média e na faixa etária de 18 a 24 anos na cidade de São Paulo de 2012 a 2018. Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração do autor.

Processos judiciais por ano de distribuição

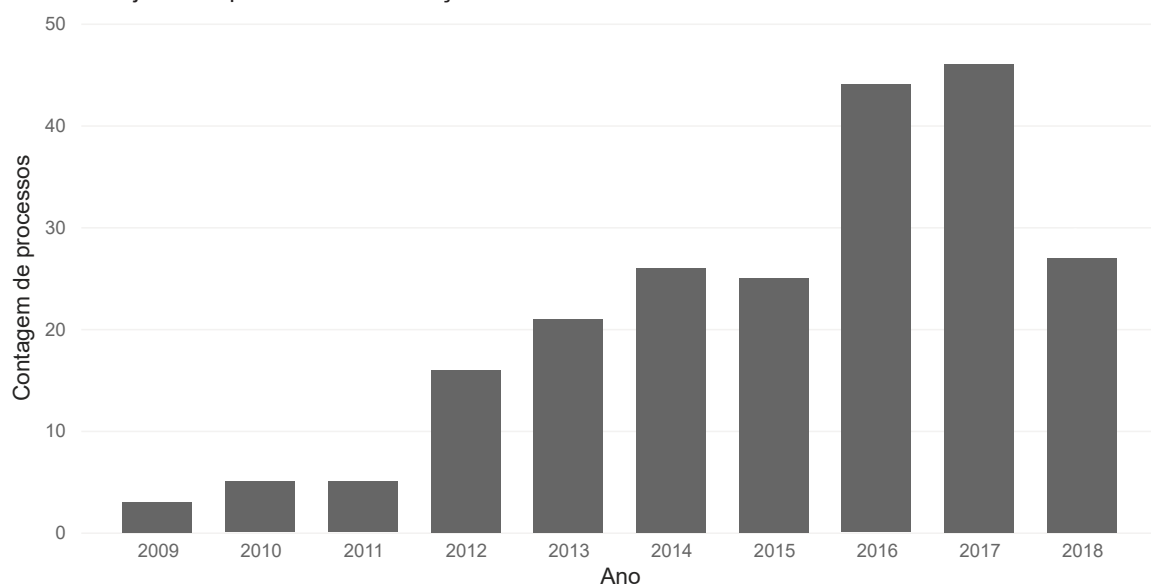


Gráfico 4. Processos judiciais por ano de distribuição na cidade de São Paulo de 2009 a 2018. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019 e e-SAJ TJSP, 2020. Elaboração do autor.

O tempo, aqui, é novamente crucial. Assim como a prefeitura e os programas de moradia normalmente já não conseguem suprir as demandas aberta e fechada na velocidade que elas crescem, agrava-se ainda mais a vulnerabilidade das famílias de acordo com a conjuntura política e econômica, comprometendo a capacidade de pagamento de aluguel²². Rapidamente vê-se o crescimento da demanda acelerar, aumentando o volume de ocupações e de processos judiciais que contestam essa posse. Foi isso que ocorreu a partir de 2015, ano em que fatores políticos internos e econômicos globais deflagraram uma grande crise econômica nacional, representada no desemprego e desocupação em termos de trabalho.

A crise fez reduzir o volume de investimentos públicos, tendo em vista a garantia da responsabilidade fiscal em todos os níveis da federação. Em primeiro lugar, isso representou uma desaceleração nas intervenções urbanas realizadas pelos governos e em Parcerias Público-Privadas, levando também à redução do volume de reassentamentos e aumento da demanda fechada. Por outro lado, também representou uma redução do volume de recursos disponíveis para produção de novas unidades habitacionais e urbanização de favelas. Esse quadro se agrava com a Emenda Constitucional Nº 95 em 2016, instituindo um teto de gastos públicos e endurecendo a política de austeridade, impactando definitivamente a capacidade de investimento do governo.

O que se vê é uma relação entre o aumento da taxa de desocupação na cidade de São Paulo a partir de 2015, dobrando de 2014 até 2017, especialmente na faixa etária de 18 a 24 anos de idade, que passa de 15,8% a 30,4%, e a quantidade de processos judiciais monitorados pela SEHAB abertos por ano, também dobrando de 2015 a 2016, especialmente em ações de reintegração de posse. Estes são os casos que a prefeitura passará a dar enquadramento com o Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários pela forma da mediação de conflitos.

22 Na cidade de São Paulo, em 2008, famílias com rendimentos mais baixos gastavam percentualmente mais de seus rendimentos com moradia, especialmente com aluguel, chegando a 25% na classe de rendimentos que chega até R\$ 830,00 mensais, reduzindo para 10% nas classes de rendimento mais altas, acima de R\$ 10.375,00 mensais. Fonte: IBGE - Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2008.

2.2. Contexto da mediação de conflitos fundiários

2.2.1. Luta pela mediação de conflitos fundiários e as origens do Núcleo

Nesse quadro de crise e alteração de perfil de parte sensível dos conflitos urbanos na cidade, com tendência de aumento da quantidade de ocupações e redução na previsão de reassentamentos causados por intervenções urbanas, foi criada a então denominada “Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários” da SEHAB. A pauta da mediação de conflitos fundiários, no entanto, tem origem bem mais antiga nos debates sobre a questão habitacional, ao que cabe um resgate histórico destas discussões para contextualizar a criação da Comissão nos últimos dias de 2016.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, já contando com a Coordenação de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários no Departamento de Planejamento Urbano do Ministério; do Conselho das Cidades em 2004; e com a realização das Conferências das Cidades a cada dois anos, o problema dos conflitos fundiários urbanos já estava em discussão em nível federal. Questionava-se a forma de se lidar com ações de reintegração de posse, não raro realizadas com atuação violenta da polícia, atentando contra os direitos humanos das comunidades afetadas.

Considerando o direito à moradia, a função social da propriedade e as situações de violência ocasionadas pelas ações de reintegração de posse e despejos coletivos, o Conselho das Cidades propôs já em 2005 que se discutisse o tema com o Poder Judiciário e que se criasse um grupo de trabalho entre os comitês de habitação e de planejamento territorial urbano “com a finalidade de mapear os conflitos relativos a deslocamentos e despejos no país e identificar as tipologias do problema sugerindo soluções estruturais” (CONCIDADES, 2005, Art. 2).

Nos anos seguintes, o tema foi discutido na 3ª Conferência das Cidades e no Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, ambos em 2007, onde se apresentou a proposta da criação de uma política nacional voltada à prevenção e mediação destes conflitos. A proposta foi endossada pelo Conselho das Cidades, recomendando ao Ministério das Cidades em 2008 ações efetivas e atribuições institucionais para a implementação de uma Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

Finalmente, em 2009, o Conselho completou a recomendação, agora com princípios, diretrizes, papéis, ações e competências, direcionados aos três níveis federativos, voltados a monitorar, prevenir e mediar conflitos fundiários urbanos (CONCIDADES, 2008, 2009). A 4ª Conferência das Cidades, realizada em junho 2010,

traz em suas resoluções que os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais tenham atribuição na prevenção e mediação de conflitos fundiários, assim como pauta a busca da aprovação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos no Congresso Nacional com base na resolução do ConCidades do ano anterior (CONCIDADES, 2010),

Os movimentos sociais, atuantes em nível federal nas Conferências das Cidades e no ConCidades, trouxeram em seguida a discussão para o nível municipal em São Paulo através do Conselho Municipal de Habitação - CMH, procurando seguir as resoluções e recomendações nacionais. Na primeira reunião extraordinária do CMH na gestão 2009/2011, realizada dias após da 4ª Conferência das Cidades, Benedito Barbosa, o Dito, representante dos movimentos de moradia, relatou ao grupo:

“Estamos chegando em uma semana muito árdua, vários companheiros aqui estavam lá em Brasília na Conferência Nacional das Cidades, estamos propondo que o Município de São Paulo constitua essa política Municipal de conflitos fundiários, eu estou inclusive propondo que possamos de fato iniciar essa discussão aqui no Conselho hoje, mas se não tivéssemos condições de votar essa Resolução, o Conselho pudesse aprofundar essa questão, a cidade está passando por um conjunto de obras viárias importantes na Cidade de São Paulo, isso gera um impacto muito grande imobiliário na Cidade de São Paulo mas também são obras e projetos que trás muita preocupação e angústia para famílias que moram no entorno desses projetos” (CMH, 2010).

A Resolução citada por Dito já propunha instituir a política conforme as recomendações do ConCidades de 2009, mas o Conselho deliberou pela criação de um grupo de trabalho para aprofundar a discussão, chamado “GT Política de Mediação de Conflitos Fundiários”. Inicialmente esse grupo se propunha a elaborar diretrizes e amadurecer as propostas para a política municipal, mas por sua composição mista, com representantes tanto da sociedade quanto do poder público municipal, estadual e até federal, pelo espaço que ocupava no CMH, e por não haver outro espaço institucionalizado de mediação em nível municipal, acabou dividindo sua atribuição original com a de ser efetivamente um espaço para mediação de conflitos. Entretanto, seus membros reforçaram em ata que o caráter não-deliberativo, seu encaixe na política municipal e mesmo as capacidades práticas do GT não o tornavam o melhor

espaço para essa atividade²³.

Buscando corrigir esse desvio de atribuições, o CMH criou em agosto de 2011 uma comissão permanente para atuar na prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos em São Paulo²⁴. A comissão, entretanto, possuía pouco espaço e pouca capacidade institucional dentro do aparato de Estado para dar resposta efetiva aos conflitos fundiários, especialmente no quadro que vinha se agravando em função de obras em Operações Urbanas, intervenções realizadas em parcerias público-privadas e obras voltadas aos megaeventos esportivos que ocorreriam nos anos seguintes, como bem havia indicado Dito em 2010.

Em 2013, retomou-se a pauta de elaboração de uma política pública de mediação de conflitos fundiários, agora na esteira das discussões do Plano Diretor Estratégico - PDE da cidade. No PL enviado pela prefeitura à Câmara Municipal, na seção referente às ações prioritárias na habitação social lia-se: “discutir e instituir a política municipal de prevenção e mediação de conflitos fundiários urbanos, com base em processos participativos, articulada com os demais entes federativos no prazo de até 12 (doze) meses contados da promulgação desta Lei”²⁵. Essa redação foi modificada ao longo do processo legislativo, retirando a exigência de elaboração de uma política, restando na Lei aprovada do PDE, no Artigo 293, inciso XIV: “debater, de modo participativo e integrado com os demais entes federativos, mecanismos para prevenir e mediar conflitos fundiários urbanos, buscando soluções negociadas e alternativas de moradia para as famílias despejadas” (SÃO PAULO, 2014).

No mês seguinte à aprovação do PDE com esse texto na Câmara, em julho, em agosto de 2014 o CMH recriou o GT Permanente de Mediação de Conflitos Fundiários, com atribuição semelhante ao anterior, com objetivo de ser efetivamente um espaço de mediação. A pauta de criação de uma Política Municipal de Mediação de Conflitos, entretanto, permaneceu sem encaminhamento. Em reunião do CMH em maio de 2016, momento em que estavam sendo levantadas diretrizes para o PL

23 Ata de 17/01/2011 do GT: “Sr. Luiz - Foi criado um GT para se discutir uma proposta de diretrizes para uma política de prevenção e mediação de conflitos fundiários. Essa proposta praticamente não andou até agora, nem a discussão e nem nada, Porque esse GT acabou virando um canal, enfim, um local para estar recebendo essas demandas, o GT não é apropriado para isso”.

24 Ata da Reunião Ordinária do CMH em 25/08/11, sobre a comissão permanente: “O objetivo principal é conseguir apoiar todas essas situações fazendo encaminhamentos, mas em especial aglutinando e agregando parceiros que podem efetivamente trazer um a mais com uma valorização da questão agregando valores morais, institucionais e políticos”.

25 Inciso XIV do Artigo 273 do Projeto de Lei 688 de 2013.

do Plano Municipal de Habitação²⁶, Dito trouxe novamente a questão dos conflitos fundiários à discussão:

“[...] queria sugerir para complementar e para entrar no caderno de diretrizes, se fosse possível, para podermos construir uma boa pactuação política. A questão da política de mediação de conflito: a Secretaria de Habitação de São Paulo não pode não incorporar o tema dos despejos e das remoções como parte da política de enfrentamento, inclusive, dentro da agenda dos Direitos Humanos” (CMH, 2016).

A sugestão foi contemplada no PL do Plano Municipal de Habitação enviado à Câmara dos Vereadores no final daquele ano, constando uma seção dedicada à Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários e Imobiliários Urbanos, contendo premissas, diretrizes e estratégias de ação. São diversas as estratégias colocadas no Plano, como criar um fórum municipal de apoio e monitoramento das situações de conflito fundiário; canais de interlocução intersetorial; recepcionar, cadastrar e acompanhar denúncias de conflito; desenvolver um sistema de mapeamento e descrição das ocorrências; articular medidas de prevenção e mediação; capacitar mediadores entre servidores públicos; implementar campanhas, fomentando a cultura de negociação e construir metodologias de mediação de conflito a partir da constituição de um banco de casos (SÃO PAULO, 2017b).

Foi nesse contexto de disputa, após longo percurso de discussão social sobre a mediação de conflitos fundiários urbanos e, como vimos, de transição de perfil e acirramento dos conflitos em tempos de crise econômica com aumento do desemprego, pelo menos a partir de 2015, que a Coordenadoria de Regularização Fundiária - CRF da SEHAB, que passava a receber cada vez mais casos que não se enquadram nos requisitos para serem regularizados segundo os instrumentos legais disponíveis, passou a procurar atuar como mediadora.

Márcia Terlizzi, servidora de longa carreira na SEHAB, com experiência nas áreas de planejamento, regularização de conjuntos habitacionais e coordenadora de CRF de setembro de 2015 a maio de 2017, ressalta que tradicionalmente eram encaminhados à Coordenadoria de Regularização Fundiária conflitos fundiários dos mais variados tipos e contextos. Diversos atores, de movimentos sociais a advoga-

26 A elaboração do Plano Municipal de Habitação é exigência prevista no Artigo 293 do Plano Diretor Estratégico, Lei No 16.050/2014, mas seu processo foi iniciado muito tardiamente na gestão Haddad, sendo enviado à Câmara apenas nos últimos dias de gestão, em 2016, e não sendo colocado para votação nos anos seguintes.

dos de comunidades, costumavam enviar casos para serem avaliados, na esperança de que houvesse alternativas de regularização.

Processos judiciais em andamento ou já com sentenças proferidas de reintegração de posse eram cada vez mais frequentes nas mesas da CRF em 2016. Eram casos complexos, boa parte litígios entre particulares onde o poder público não era parte envolvida, nos quais a margem para regularização fundiária com os recursos legais disponíveis era muito estreita ou mesmo inexistente. Muitos destes casos que chegavam à CRF normalmente recebiam pareceres negativos para regularização e eram simplesmente excluídos do enquadramento institucional do Estado para lhes dar encaminhamento ou se acumulavam esperando análises mais aprofundadas, não havendo endereçamento ou solução por parte da prefeitura.

Contudo, reintegrações de posse muitas vezes são realizadas de forma violenta e ostensiva por parte da Polícia Militar, entrando em confronto direto com os moradores que tentam manter a posse da terra, chamando muito a atenção da mídia e podendo acarretar ônus político aos governantes frente à opinião pública. Uma ilustração trágica e notória é a desocupação da ocupação Pinheirinho, em São José dos Campos (SP) em 2012, que ganhou destaque nacional com a cena de guerra desenhada pela ação da Tropa de Choque da Polícia Militar, após o transcorrer de um processo judicial coberto de vícios e distorções (CONJUR, 2012; MILANO, 2016)²⁷.

O mesmo ocorre na cidade de São Paulo. Mesmo que uma reintegração seja resultado de ação judicial entre particulares, sem responsabilidade ou envolvimento direto do poder público municipal, quando a mesma se concretiza e dezenas, centenas ou mesmo milhares de pessoas são deixadas imediatamente sem moradia e sem condições dignas de sobrevivência, a prefeitura passa a ser pressionada para dar alguma resposta.

Na impossibilidade de proceder à regularização fundiária, na falta de unidades habitacionais para serem oferecidas pelo caminho da provisão - pois já comprometidas com as tais listas e cadastros e insuficientes frente à demanda - e sem nem ao menos haver exigência legal para oferecimento do auxílio provisório às famílias despejadas²⁸, o que resta à prefeitura, muitas vezes, é apenas a pressão de atores

27 “Choque faz reintegração em área invadida em São José dos Campos. Moradores, que prometem resistir, atearam fogo em barricadas. Área foi invadida há 8 anos e abriga cerca de 1.600 famílias”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2012/01/choque-faz-reintegracao-em-area-invadida-em-sao-jose-dos-campos.html>> Acessado em: 22/11/2020.

28 Quando o polo ativo não é a própria prefeitura, esta não é obrigada legalmente a conceder o auxílio temporário a não ser que assim exija o juiz no processo judicial. Como política que pressiona os cofres públicos, é evitada pelo governo tanto quanto possível, dando-lhe provimento apenas quando exigido.

da sociedade e o ônus político uma vez o caso seja publicizado e as famílias de fato sejam colocadas na rua. Em outras palavras, ações de reintegração de posse passam a ser cada vez mais um problema para a prefeitura quanto mais frequentes, violentas, coletivas e visíveis elas forem.

Relembrando a visão neoinstitucionalista, a falta de enquadramento destes casos de reintegração de posse os deixam fora da agenda pública (“invisíveis”, como colocado e enfrentado pelo Observatório de Remoções), de maneira que geram pressões políticas sobre a prefeitura quando executadas, constrangendo o poder público a dar alguma resposta às famílias que ficaram sem moradia. Se em outros momentos a cidade periférica se desenvolveu sem atenção do Estado, autoconstruída aos fins de semana pelas classes mais pobres em terras baratas e sem infraestrutura, agora esse conflito é mais explícito.

A resposta encontrada pela Coordenadoria de Regularização Fundiária da SEHAB em 2016 foi procurar atuar nesses casos pelo caminho da mediação de conflitos, mesmo não sendo essa exatamente sua prerrogativa e não sendo exatamente essa a maneira pela qual os movimentos sociais vinham lutando pela mediação de conflitos. Observa-se uma margem do enquadramento institucional da política realizada pela prefeitura na questão da moradia pelo caminho da regularização fundiária, permitindo um endereçamento sem suporte de programa ou política pública instituída para viabilizar a mediação com recursos legais, financeiros ou políticos específicos.

Ao que pese uma certa identidade comum pela regra do jogo estabelecida no rito judicial, uma vez que o Estado nunca dialogou com toda a diversidade de necessidades habitacionais da população, os casos aqui se assemelham pela ausência de política que os dê amparo. Configura-se uma solução intermediária e precária do problema: nem geral do ponto de vista da política pública, nem final do ponto de vista de atendimento habitacional. A finalidade da mediação realizada nestes conflitos, em última instância, perde a própria natureza de resolver a questão da moradia e recai na solução do conflito em si, tendendo muitas vezes à gramática da pacificação por meio da rendição, como se verá mais adiante.

No contexto de necessidade social, mesmo com uma evidente precariedade de condições para lidar com estes casos, a CRF passou a avaliar com outra perspectiva os processos de reintegração de posse que recebia, procurando alternativas de mediação quando o parecer inicial era negativo à regularização fundiária. O relato de Márcia Terlizzi, coordenadora na época, é rico tanto pelo conhecimento histórico e prático por ter sido a responsável pelos casos na CRF, quanto por sua percepção das possibilidades e limitações da mediação de conflitos no contexto desenhado, conhecendo o aparelho institucional do Estado na matéria habitacional.

Terlizzi ressalta que a mediação começou a mostrar resultados exitosos ao longo de 2016, especialmente em dois casos iniciais: um na subprefeitura de Cidade Ademar e outro na subprefeitura da Penha. Uma breve descrição destes casos, retomando seu relato e das informações presentes no banco de dados do Núcleo de Solução de Conflitos, é útil para verificar a natureza desse êxito ainda no âmbito da CRF.

2.2.2. Indenização para desocupação no “Mar Desconhecido”, Cidade Ademar

O caso de Cidade Ademar, chamado “Mar Desconhecido”, era uma ocupação de logradouro público dentro de uma favela chamada “Canto da Noite / Mar Desconhecido”, conforme dados da plataforma Habitasampa²⁹. As 29 famílias, aproximadamente 100 pessoas, ocupavam um logradouro público de 900m² que fazia a conexão entre a Rua Mar Desconhecido com a Avenida Dr. Massau. Os moradores das casas que fazem face à rua ocupada entraram com pedidos para que a prefeitura removesse as famílias que vinham gradualmente impedindo a passagem de veículos, desde o começo da década de 1990. Com a demora da ação da prefeitura, que só moveu uma ação de reintegração de posse a partir de 1999, a ocupação foi se consolidando até fechar o acesso por completo.

O entendimento da CRF era de que o caso não era passível de regularização fundiária e as famílias de fato deveriam ser removidas do local. Contudo, com a morosidade da burocracia durante o tempo que o processo ficou parado na prefeitura, as famílias puderam comprovar a posse por mais de 5 anos e então reivindicar o direito a indenização por benfeitorias realizadas nesse tempo. O acordo firmado com a Defensoria Pública - DP, que atuava no caso em nome das famílias, foi que a DP entraria na CRF com pedidos individuais de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM, um dos recursos legais normalmente mobilizados para regularização fundiária³⁰.

Por se tratar de logradouro público, o benefício não poderia ser concedido pela CRF, mas seria reconhecido pela prefeitura que a comunidade ocupava o local havia mais de 5 anos, tendo o direito à indenização. Estes recursos financeiros ajudariam

29 <<http://www.habitasampa.inf.br/>>

30 “Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural” (BRASIL, 2001b).

Sem chão

nas negociações para as famílias saírem do local pacificamente, sem que fosse preciso usar a força policial. Foi o que ocorreu e as famílias desocuparam a área antes da execução da reintegração de posse.



Imagem 1. Foto aérea da ocupação “Mar Desconhecido”, em Cidade Ademar. Em branco está indicado o trecho em conflito. Fonte: Google Earth e Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB.

Algumas características deste caso são dignas de nota. Considerando a falta de moradia, com a morosidade do andamento dos processos (por quase 25 anos) as famílias ganharam tempo em um chão e o direito de serem ressarcidas pelas benfeitorias que ali produziram. Isso não significa que sua permanência tenha ocorrido sem conflito com a vizinhança ou com a própria estrutura do Estado. Em outras palavras, a falta de urgência da prefeitura significou ganho de tempo para as pessoas permanecerem e se consolidarem ali até o limite do litígio judicial. O conflito, entretanto, agravou-se com a própria comunidade vizinha, que por sua vez é identificada nos dados da SEHAB como uma favela dentro de um loteamento irregular, configurando conflitos urbanos e necessidades por moradia distintos daquele da ocupação do logradouro público do Mar Desconhecido.

A solução alcançada também contém características peculiares. A ausência de condições legais para que as famílias permanecessem no local e, por consequência, sua remoção, não solucionou o problema da moradia. Diferentemente, a solução foi

avaliada como exitosa por não envolver a polícia na remoção (os moradores saíram pacificamente) e pelas famílias terem recebido algum recurso financeiro. Resta a questão: enquanto a solução do conflito, como visto, reside na busca pela singularidade em que os opostos deixam de se opor, qual conflito foi aqui solucionado? Não há mais conflito entre vizinhos nem litígio entre prefeitura e aquelas famílias, mas não houve de fato uma solução habitacional. As famílias podem ter se viabilizado com novos aluguéis em outras localidades, deslocando-se para outra ocupação ou outra alternativa precária de moradia.

A mediação do conflito solucionou “exitosamente” o conflito em si, mas não o problema maior. Terlizzi reforça esse caráter não necessariamente vinculado à política habitacional da atividade da mediação conforme desempenhada nestes contextos, inclusive indicando que a mediação de conflitos, neste modelo, poderia - para não dizer “deveria” - estar institucionalmente sediada na Secretaria de Governo ou de Relações Institucionais e não na Secretaria de Habitação.

2.2.3. Negociação para permanência mediante compra direta na Favela Caixa D'Água, Penha

O segundo caso apontado como exitoso nas primeiras experiências de mediação realizadas pela CRF possui características distintas do primeiro. Enquanto na Cidade Ademar eram poucas famílias, em uma área pública relativamente pequena, em que a pressão era proveniente de vizinhos, um conflito onde a prefeitura não colocou urgência pela desocupação e não tinha interesse no ônus político de uma ação violenta, no caso da Penha o contexto era totalmente diferente.

A ocupação de terra, uma favela denominada “Caixa D'Água” nos dados da SEHAB, contava com 600 famílias, mais de 2 mil pessoas em 88 mil m² de proprietário particular³¹, que movia uma ação de reintegração de posse desde o início da ocupação, 20 anos atrás. Mesmo estando em uma ZEIS-1, muito consolidada e com casas de alvenaria, a ação judicial já estava com trânsito em julgado, sem espaço para apelação, e com data marcada para execução da reintegração de posse dali a 21 dias. Foi nesse quadro de urgência que uma liderança da comunidade, acompanhada de um vereador, trouxe o caso para CRF procurando alguma alternativa de mediação que conseguisse reverter o cenário crítico que se desenhava.

31 Não é informado na base de dados da SEHAB se o proprietário era pessoa física ou jurídica, nem o número do processo judicial em questão. Aparentemente, como a ação já estava com trânsito em julgado em meados de 2016, o acompanhamento do litígio não era mais relevante à mediação, não sendo inserido o número do processo no banco de dados.

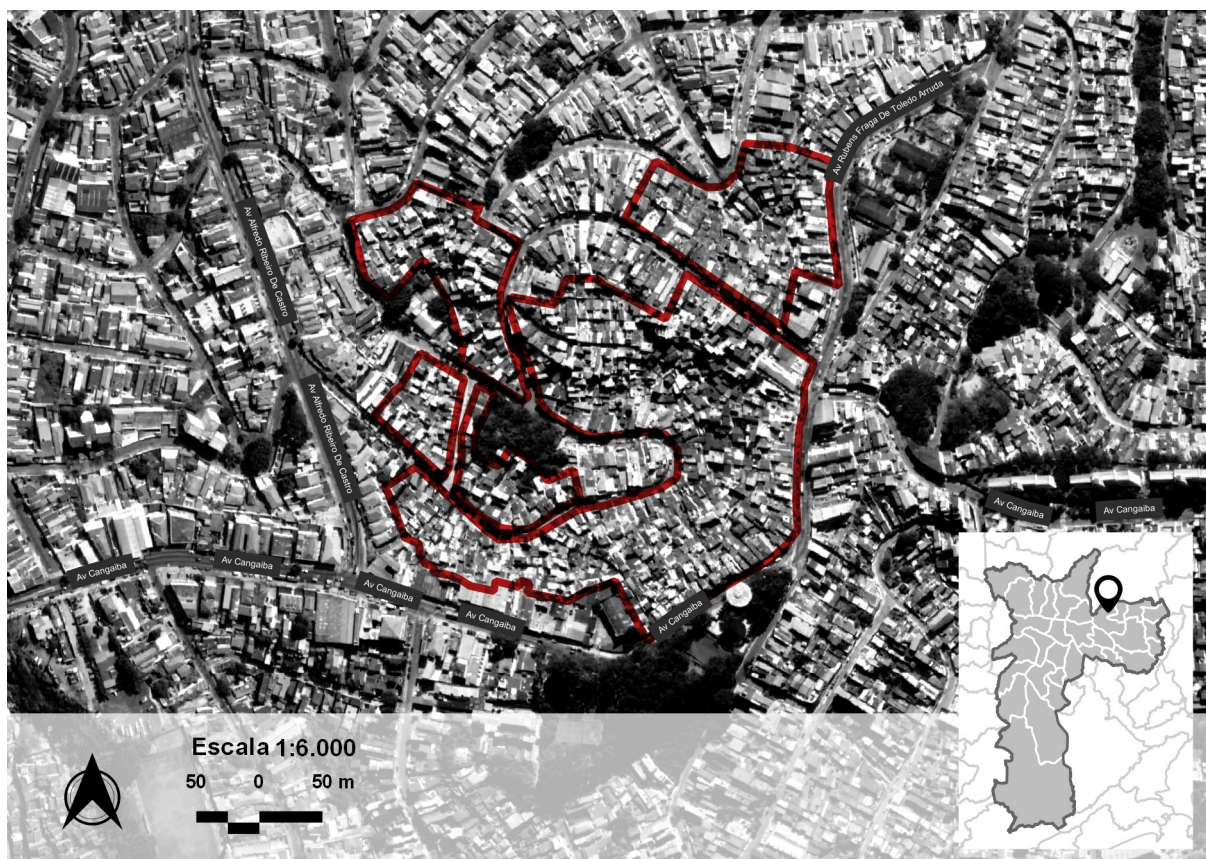


Imagem 2. Foto aérea da ocupação “Caixa D’Água”, na Penha. Em vermelho estão indicados os lotes em conflito. Fonte: Google Earth e Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB.

A CRF fez avaliações prévias sobre a condição legal dos lotes e estabeleceu interlocução com os advogados do proprietário, que informaram que já estava tudo encaminhado para a reintegração. O proprietário gastaria por volta de 1 milhão de reais entre aluguel de caminhões de mudança e maquinário para demolição e já havia informado todos os órgãos públicos responsáveis, como a Companhia de Engenharia de Tráfego - CET para bloquear o trânsito e a escola local, que não deveria ter aula no dia da reintegração, além da Polícia Militar. Seria uma grande operação.

Mesmo a comunidade sendo organizada, inclusive com associação formalmente estabelecida, sua interlocução com o proprietário havia se dado essencialmente dentro do rito judicial de reintegração de posse durante toda sua existência. Neste contexto, o horizonte estava estabelecido pelo objeto do pedido inicial da ação: a reintegração de posse. Não haviam sido avaliadas outras possibilidades de negociação e solução entre as partes.

Na recusa inicial dos advogados de aceitarem procurar uma solução alternativa, a CRF, munida da informação adicional de que o terreno tinha dívida antiga de IPTU, abriu novo espaço de negociação pelo argumento econômico. Além do pro-

prietário ter de gastar 1 milhão de reais com a remoção, gastaria mais 3 milhões com a dívida do imposto. A coordenadoria levantou então a questão: e se negociassem com os moradores a compra da área? Os advogados avaliaram com o proprietário e responderam que se a prefeitura pudesse garantir compromisso de todos os moradores pela compra, eles suspenderiam a reintegração. Foi então chamada uma reunião com toda a comunidade para explicar o caso, a urgência de aderirem à negociação e a “falta de alternativas”.

Após muita relutância e discussão, a comunidade aceitou. Entretanto, de acordo com a coordenadora de CRF, a coordenadoria não tinha condições operacionais para formalizar o termo de adesão com todos os moradores no tempo necessário, condição dada pelo proprietário para de fato interromper a operação. Para tanto, entrou-se em contato com a Terra Nova, empresa privada que se apresenta também como mediadora de conflitos fundiários, especializada em intermediar a negociação entre proprietário e moradores e resolver esse tipo de disputa pela gramática do negócio, sendo remunerada por um percentual da transação³². Conseguiram firmar os termos, a prefeitura levou os documentos aos advogados e a operação foi suspensa 3 dias antes da data agendada. O acordo foi ratificado na justiça e as famílias vêm pagando 20 mil reais por “lote”, parcelados em 10 anos.

A comunidade, que não tinha nem a propriedade, nem segurança legal na posse da terra, passou a ter a perspectiva de adquirir ambos e foi evitada uma ação de reintegração de posse com grande potencial de desastre. A CRF incorporou alguns aprendizados com o caso, colocando-se na posição de mediadora entre a comunidade e o proprietário, procurando evitar a operação de reintegração e viabilizar de alguma forma a permanência da comunidade na área sem dispor de recursos financeiros ou instrumentos legais para tal.

Terlizzi indica que perceberam a necessidade de ajustar o discurso de acordo com a parte; que era preciso alinhar a compreensão das famílias sobre sua real situação, especialmente informando a comunidade sobre as circunstâncias da ação transitada em julgado; a importância de trazer todas as pessoas para a discussão e de terem boas lideranças com as quais se pudesse estabelecer interlocução; ter “cartas na manga”, que só a prefeitura possui, à quais se possa recorrer para modificar a perspectiva da negociação, como foi no caso da dívida do IPTU; e a necessidade de ativar outros atores que possam exercer funções específicas, como foi o

32 A atuação da Terra Nova é objeto de polêmicas, especialmente sobre o uso do instrumento da chamada “desapropriação judicial” (AGUIAR, 2003; BRASIL, 2002, Art. 1.228) e no interesse econômico da empresa em resolver o conflito pela gramática do negócio, em que 100% dos moradores devem concordar com a compra da terra. Mais sobre isso será discutido no último capítulo deste trabalho.

caso do Terra Nova.

Na ausência de recursos públicos destinados para esse tipo de situação, de políticas públicas ou de outros instrumentos que viabilizassem uma solução alternativa à reintegração de posse, a prefeitura contribuiu para que as famílias permanecessem na terra e o conflito foi solucionado sem que fosse preciso desembolsar recursos públicos. Entretanto, questões de regularização fundiária permaneceram e ainda não se discutiu se as condições urbanas e habitacionais são adequadas para moradia. Portanto, a solução foi parcial, mas a etapa seguinte do conflito passou a poder ser enquadrada pelas outras capacidades institucionais da SEHAB em suas políticas e departamentos. A favela se mantém, mas agora sem conflito com o proprietário.

O proprietário, por sua vez, considerando o ônus econômico e as complexidades envolvidas em uma eventual remoção das famílias já muito consolidadas no local, o valor da terra já não seria o mesmo de um terreno vazio, fazendo com que a transação com os moradores pudesse ser vantajosa, ainda mais com abertura para negociar eventuais benefícios adicionais com a prefeitura, interessada em resolver o caso de forma pacífica.

A prefeitura incorpora uma visão pragmática da mediação, partindo do pressuposto de que não há recursos públicos destinados para assegurar o direito à moradia desta comunidade e que a alternativa seria de fato a remoção sem urbanização. Há de se considerar a questão da heterogeneidade de condições financeiras dos moradores para arcarem com a aquisição da terra com seus próprios rendimentos. Aqueles que podem arcar com o valor, aderem ao acordo, enquanto àqueles que não tiverem condições de pagar pela terra, resta se retirarem ou serem retirados³³. Contudo, sendo uma negociação entre privados, a prefeitura não pode atuar como intermediário no acordo financeiro, e por isso mobilizou-se uma outra organização como a Terra Nova.

O conflito passou, então, por três dimensões de resolução (SANER, 2012). Iniciou-se pela judicialização, onde o poder está posicionado na aplicação da lei e na interpretação do juiz, onde há pouco espaço de comunicação fora do litígio e a perspectiva é exclusivamente a remoção. A segunda dimensão foi trazer o conflito para o campo da negociação, onde as partes podem se beneficiar de um acordo econômico bilateral, mas onde o proprietário ainda possuía posição de maior poder e, a princípio, não via interesse em negociar. A terceira dimensão tomou a atuação da prefeitura como mediadora na resolução do conflito, estabelecendo comunicação

33 Discutiremos as nuances deste processo e destas heterogeneidades comparando ocupações recentes com ocupações antigas mais a frente.

entre as partes fora do contexto judicial e equilibrando minimamente o poder entre elas ao trazer informações adicionais como a dívida do IPTU e estabelecer condições de comunicação, características de mediação em situações onde há assimetria de condições (GENSBERG, 2003).

Como coloca Saner sobre a alternância entre mediação e negociação:

“Partes com relações de poder desiguais podem tentar resolver seu conflito pela negociação enquanto tempo não é um problema. Entretanto, se uma parte está sob pressão do tempo, pode optar pela mediação ao invés de continuar a negociar de forma bilateral. A qualidade da relação entre as partes também tem papel importante na preferência pela negociação versus mediação. Se há pouca confiança entre as partes e não há comunicação fácil entre elas, o mediador pode ser fundamental para ambos os lados para continuarem a negociar” (SANER, 2012, p. 153, tradução livre).

Observa-se que os dois casos emblemáticos mediados inicialmente pela CRF, em Cidade Ademar e na Penha, possuem características muito particulares e, por consequência, formas distintas de mediação. Ao mesmo tempo, os casos guardam ao menos um elemento em comum: o tempo. Tanto no Mar Desconhecido quanto na Caixa D'Água as ocupações eram antigas e tinham litígios judiciais tramitando há anos, de forma que as comunidades tiveram tempo de se consolidar ao menos até que a data da reintegração estivesse próxima, colocando novos elementos na negociação, como o direito de indenização pelas benfeitorias, no primeiro caso, e o custo de demolição de 600 casas de alvenaria, no segundo.

Relembrando o contexto da atuação da CRF como mediadora nestes conflitos em 2016, o momento era de crise política e econômica no país; aumento de desemprego na cidade; aprovação da PEC de teto de gastos públicos com consequente redução da capacidade de investimento público a partir do ano seguinte; discussão sobre o Plano Municipal de Habitação com pressão para estabelecimento de uma política de mediação de conflitos após longo percurso de luta social; e aumento na frequência de ações de reintegração de posse recebidas na coordenadoria, como as duas apresentadas. Neste contexto, os resultados alcançados pela mediação foram sinais de que havia uma nova possibilidade de atuação da SEHAB frente a uma necessidade ignorada pela instituição pública e que se aprofunda de forma aguda em momentos de crise.

2.2.4. A Comissão no fim do governo Haddad e a reintegração da ocupação Jardim Colonial / André de Almeida

Assim, de forma a consolidar e institucionalizar a mediação como prática da SEHAB vinculada à CRF e com participação de outras coordenadorias, o então Secretário Municipal de Habitação, João Sette Whitaker, instituiu nos últimos dias da gestão Haddad em 2016 a “Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários com objetivo de prestar assistência em conflitos relacionados a imóveis particulares ocupados por população de baixa renda, com possibilidade de ação de reintegração de posse” (SEHAB, 2016, Art. 1º). Importante notar aqui que falava-se de conflitos relacionados a imóveis particulares, não públicos, e com possibilidade de litígio judicial com perspectiva de remoção, mas não necessariamente já litigados.

A institucionalização da Comissão buscava fortalecer a atuação da secretaria pela mediação de conflitos, especialmente considerando a virada de gestão de 2016 para 2017 e o risco de interrupção dessa atividade pela gestão que assumiria. Entretanto, já em janeiro, no primeiro mês de gestão do prefeito João Dória e do novo Secretário de Habitação Fernando Chucre, uma grande reintegração de posse realizada em São Mateus chamou a atenção da mídia e da recém empossada prefeitura, sendo mais um caso emblemático e importante no percurso da Comissão.

A ocupação chamada “Jardim Colonial / André de Almeida” ocupava uma área de 83 mil m² de terreno privado bem localizado na subprefeitura de São Mateus, Zona Leste da cidade de São Paulo, vizinha de uma subestação de energia e de um linha de alta tensão a sul do Parque do Carmo. O terreno se localiza em área urbana bem consolidada, próxima a grandes avenidas, equipamentos públicos e de uma zona industrial. Mesmo assim, o grande terreno estava vazio há muito tempo, como pode ser observado nas fotos aéreas ao longo dos anos. A ocupação foi iniciada no segundo semestre de 2015, rapidamente contando com aproximadamente 400 famílias, quase 1500 pessoas, chegando a 3000 pessoas no começo de 2017, e tinha apoio do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto - MTST, liderado por Guilherme Boulos³⁴.

O proprietário rapidamente abriu a ação de reintegração de posse, o juiz lhe deu ganho de causa e a operação ocorreu em 17 de janeiro de 2017, menos de um ano e meio após o início da ocupação, mas não sem confronto entre a Tropa de Choque da Polícia Militar e os moradores. Assim como havia ocorrido no caso do Pinheirinho em 2012, os moradores tentaram resistir ao avanço da PM arremessando

34 Boulos viria a ser candidato à Presidência da República em 2018 e à Prefeito de São Paulo em 2020, ambos pelo Partido Socialismo e Liberdade - PSOL.

pedras, tijolos, rojões e montando barricadas com fogo, mas evidentemente foram subjugados pelas bombas de efeito moral, balas de borracha e blindados da polícia e foram removidos. Quase três anos após a remoção, o terreno permanecia vazio.



Imagem 3. Foto aérea da ocupação “Jardim Colonial / André de Almeida”, em São Mateus. Em vermelho está indicado o lote em conflito. Fonte: Google Earth e Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB.

Guilherme Boulos e outra liderança do MTST foram detidos pela polícia sob acusação de participação na resistência contra a polícia, incitação à violência e desobediência. O cenário de guerra foi amplamente divulgado, com repercussão nacional, e tanto a Secretaria de Segurança Pública quanto a Secretaria Municipal de Habitação foram cobradas por respostas. A primeira informou em nota que “a PM atendeu ao pedido para apoiar os oficiais de Justiça no cumprimento da reintegração de posse em dois terrenos em São Mateus. Após tentativa de negociação dos oficiais com as famílias, sem acordo, os moradores resistiram hostilizando os PMs” e a segunda informou “que os moradores da ocupação Colonial devem se inscrever para programas de moradia nos postos de atendimento da COHAB”³⁵.

35 G1: “Após reintegração de posse, barracos começam a ser demolidos na Zona Leste de SP” Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/apos-reintegracao-de-posse-barracos-comecam-a-ser-demolidos-na-zona-leste-de-sp.ghtml>> Acessado em 05/12/2020.



Imagem 4. Mulher grita durante ação de reintegração de posse em André de Almeida. Fonte: Paulo Ermantino, Agência O Dia Estadão Conteúdo.



Imagem 5. Homem coloca fogo em barricada durante resistência à ação de reintegração de posse em André de Almeida. Fonte: Paulo Ermantino, Agência O Dia Estadão Conteúdo.



Imagem 6. Comunidade unida em barricada durante resistência à ação de reintegração de posse em André de Almeida. Fonte: Paulo Ermantino, Agência O Dia Estadão Conteúdo.



Imagem 7. Composição de fotos aéreas de 2004, 2015, 2016, 2017 e 2019 do terreno da ocupação André de Almeida. Fonte: Google Earth.

A repercussão foi politicamente negativa e reverberou dentro da SEHAB, mas o contexto era de conflito entre particulares, onde não havia margem para regularização fundiária, nem urbanização, e no máximo as famílias sem teto deveriam se inscrever nos programas de moradia e aguardar, o que num momento de alta de desemprego e sem alternativas de moradia era contraditório com a urgência de morar. Mesmo o caso tendo sido informado anteriormente à CRF, esta não lhe deu direcionamento para evitar a reintegração e a atuação da Comissão ainda era realizada de forma incipiente e pouco estruturada.

Entretanto, após a operação, a ex-coordenadora de CRF relata que avaliaram que o proprietário teria tido interesse em negociar a venda do terreno aos moradores, assim como foi feito no caso da Penha. Os moradores, por sua vez, também teriam interesse em negociar fora do litígio alguma solução alternativa. Se assim fosse, a Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários poderia ter atuado para prevenir que o desfecho do conflito fosse a remoção forçada, buscando soluções como a facilitação da venda do terreno ou a saída sem confronto.

2.2.5. O Núcleo de Mediação no início do governo Dória

Com os resultados das mediações anteriores e frente à visão de que o caso de André de Almeida poderia ter tido uma solução negociada pacífica, o recém empossado Secretário de Habitação, Fernando Chucre, viu na Comissão um importante potencial político e consolidou sua atuação no novo governo, trazendo-o para perto do gabinete. Todos os casos trazidos por movimentos sociais à SEHAB, processos administrativos sem solução em CRF, processos de reintegração de posse, notícias e demais fontes de informação sobre ações desta natureza deveriam ser registrados e monitorados pela Comissão, que estudaria caso a caso e procuraria alternativas de mediação. Esse grande influxo de informação motivou a estruturação do banco de dados georreferenciado de conflitos fundiários, objeto do presente estudo.

Com o acompanhamento e dados organizados, a SEHAB passa a reconhecer institucionalmente e compreender o tamanho e a natureza do problema, sendo obrigada a dar resposta a uma questão antes invisível aos olhos da prefeitura e criar capacidades institucionais para tanto. Em junho de 2017 a Comissão fez uma apresentação ao Conselho Municipal de Habitação sobre prevenção e mediação de conflitos fundiários, apresentando alguns indicadores sobre os casos mapeados até então. Eram 65 áreas, sendo 42 particulares, 14 públicas e 2 mistas, onde viviam cerca de 12.600 famílias, aproximadamente 45 mil pessoas. Importante notar que já não eram apenas áreas privadas que estavam no mapeamento da SEHAB, implicando uma posição diferente da prefeitura no conflito caso ela própria fosse parte interessada.

Foram aplicados questionários para levantamento do perfil dos ocupantes de 8 ocupações, num total de 1.823 pessoas. O tempo médio de moradia na cidade de São Paulo era de 15 anos e 57% era natural da cidade. 22% estava desempregado e 43% tinha renda de até um salário mínimo, mas 99% não possuía cadastro em algum programa social. 81% morava há menos de um ano na ocupação, 89% soube da ocupação por parentes, amigos ou vizinhos e apenas 11% soube por movimentos de moradia. 91% chegou na ocupação sozinho ou acompanhado apenas de familiares. 85% vivia anteriormente pagando aluguel ou na casa de parentes e para 88% das pessoas o motivo que os levou a ocupação foi a falta de condições financeiras de pagar aluguel (CMH, 2017).

Cada um desses números indica algo relevante para a atuação da Comissão. Observa-se que as ocupações eram fruto de um problema estrutural das famílias de baixa renda, com efeitos agudos agravados em momento de crise econômica e aumento de desemprego, comprometendo a capacidade de pagamento de aluguel. Não eram pessoas anteriormente vinculadas a movimentos de moradia, que viviam em outras ocupações ou que já faziam parte de grupos sociais vulneráveis mapeados para serem atendidas por políticas públicas de moradia e assistência social. Assim, eram ainda mais invisíveis ao Estado.

A apresentação também explicita as “soluções” possíveis para os conflitos aos olhos da SEHAB atuando como mediadora de conflitos fundiários, indicando a possibilidade de permanência ou saída das famílias da ocupação. Conforme texto presente na apresentação, a permanência ocorreria pela “avaliação técnica sobre a viabilidade de regularização fundiária da área ocupada, ou intermediação de ações de negociação para aquisição do terreno pelos ocupantes e implantação de unidades habitacionais”. Por outro lado, a possibilidade de saída das famílias seria a “desocupação voluntária da área sem força policial [e o] encaminhamento das famílias para outras demandas de Programas Habitacionais em soluções de médio e longo prazo”.

Não haviam sido elaborados instrumentos ou políticas que dessem suporte à Comissão e permitissem a construção de novas alternativas de solução. A inovação trazida residia na possibilidade da negociação da compra do terreno pelos moradores ou, quando não houvesse acordo nesse sentido, na “desocupação voluntária da área sem força policial”. O encaminhamento das famílias para listas de demanda de programas de moradia indicava que entrariam na espera pela provisão habitacional conforme os modelos e programas tradicionais como o Minha Casa Minha Vida, mas não necessariamente que seriam contempladas com o atendimento provisório do auxílio aluguel, única solução paliativa de curto prazo, como visto. O auxílio não resolve o problema, é muito oneroso aos cofres públicos e era evitado pela SEHAB, de forma que procuravam outras moedas de troca para serem utilizadas na negociação

para saída “voluntária”.

Como apresentado na seção anterior, em outubro de 2017 foi realizada a reorganização administrativa da SEHAB, indicando aparente tendência de insulamento, com maior centralização e menor capilaridade dos órgãos da secretaria. No decreto de reorganização, as atribuições da Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários passam a ser da Assessoria Técnica - AT do gabinete do secretário que, dentre outras responsabilidades, deve “assessorar, promover, acompanhar e sistematizar as ações de prevenção e mediação de conflitos relativos à política municipal de habitação de interesse social no âmbito da SEHAB, fomentando a articulação entre as partes envolvidas” (SÃO PAULO, 2017c, Art. 11 Inciso IV), além de levantar, sistematizar e encaminhar demandas apresentadas por entidades da sociedade civil. No âmbito da AT, a Comissão passa a ser denominada “Núcleo de Mediação de Conflitos Fundiários” e ganha força pela proximidade ao Secretário de Habitação.

Na prática, o Núcleo começava realizando o mapeamento do terreno, identificação de interesses políticos envolvidos e das condições sociais da comunidade. Analisava o caso tecnicamente do ponto de vista jurídico e locacional, o zoneamento da área e possibilidades de regularização de acordo com o tempo que a comunidade estava ali, realizando inclusive vistorias físicas e sociais. Verificava se havia movimento social envolvido, se a comunidade tinha associação constituída e advogado para representá-la. Os dados eram organizados no banco de dados. Então, passavam a avaliar alternativas para proceder com a mediação.

Começavam estabelecendo interlocução com os advogados do proprietário para trazer o caso ao campo da negociação, abrindo espaço para acordos alternativos e apresentando o quadro com as informações levantadas. De acordo com o contexto, passavam a ativar e articular outros atores para comporem a negociação, como a Defensoria Pública, outras secretarias municipais, órgãos estaduais e organizações da sociedade civil. Para realizar tais atividades, o Núcleo passou a contar com uma pequena equipe técnica de aproximadamente 8 pessoas para lidar com os dados urbanos, questões jurídicas e assistência social³⁶.

Até então, os casos eram essencialmente ações de reintegrações de posse, abordando tanto ocupações mais antigas com comunidades mais consolidadas, como na Penha e em Cidade Ademar, até novos e mais frequentes casos de ocupação recente, como o caso de São Mateus, reintegrada no começo de 2017. Enquan-

36 Em entrevistas, foi informado que por volta de 20 pessoas passaram pela equipe entre 2016 e 2021, entre funcionários de carreira, comissionados e terceirizados de gerenciadoras. A equipe manteve aproximadamente 8 pessoas em média ao longo do tempo, sendo que em setembro de 2021 contava com apenas 5 pessoas.

to o tempo de permanência da comunidade na ocupação às diferenciava, a urgência e o enquadramento do processo de reintegração às fazia semelhantes.

Contudo, em 1º de maio de 2018, Dia do Trabalhador, um caso faz iniciar uma nova fase de atuação do Núcleo de Mediação de Conflitos Fundiários. Naquele dia, o edifício histórico Wilton Paes de Almeida, o “prédio de vidro” localizado no Largo do Paissandu no centro da cidade de São Paulo, ocupado por aproximadamente 300 famílias, desabou após um incêndio³⁷.

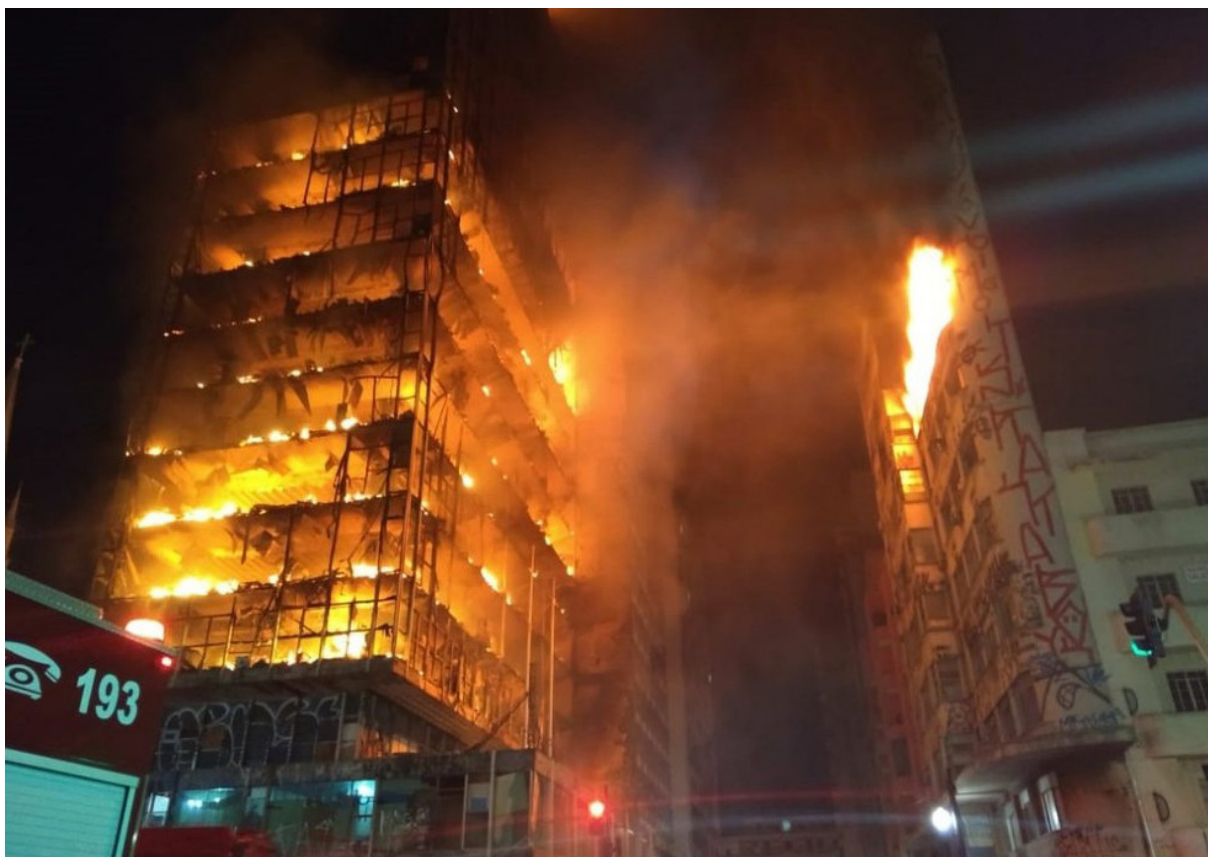


Imagem 8. Prédio Wilton Paes de Almeida em chamas no centro de São Paulo. Fonte: Divulgação / Corpo de Bombeiros.

O prédio era de propriedade da União e havia sido utilizado pela Polícia Federal e pelo INSS até ser abandonado e posteriormente ocupado. A SEHAB ofereceu o auxílio aluguel às famílias desabrigadas após a queda que conseguiram comprovar vínculo com a ocupação, que era mantida pelo Movimento de Luta Social por Moradia - MLSM. O caso teve grande repercussão, com inúmeros vídeos do prédio em chamas, o desabamento, famílias na rua sem ter para onde ir e iniciou-se na opinião pública uma grande busca por responsáveis. Coordenadores do MLSM foram

37 BBC: “Polícia contabiliza 9 vítimas de desabamento de edifício em SP; quatro foram identificadas” Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43963449>> Acessado em: 06/12/2020.

indiciados pela falta de manutenção do prédio, moradores foram indicados como responsáveis por iniciar o incêndio, a União foi tida como omissa e a prefeitura foi apontada como negligente frente à situação de risco do imóvel.

Logo após o desastre no Paiçandu, foi estruturado um Grupo de Trabalho - GT com representantes de diversas secretarias municipais, defesa civil, sociedade civil, assessorias técnicas, movimentos de moradia, Ministério Público e academia para que fossem realizadas vistorias em prédios ocupados do centro, procurando avaliar riscos e encaminhar rapidamente medidas de mitigação. O Prefeito Bruno Covas indicou que poderia acionar a justiça para solicitar remoções caso as vistorias não indicassem condições adequadas de uso. Os movimentos de moradia, por sua vez, indicavam que era muito custoso colocar as medidas de segurança em prática e que as famílias das ocupações não teriam condições de arcar com as adequações. Assim, travou-se um embate em nível infra judicial sobre a responsabilidade pela providência de tais melhorias³⁸.

O trabalho do GT e os pareceres elaborados sobre as ocupações do centro são pautas para investigações mais aprofundadas sobre as ocupações de edifícios no centro, mas não são objetos do presente estudo. Contudo, na SEHAB o Núcleo de Mediação de Conflitos Fundiários foi responsabilizado por coordenar os trabalhos do GT, que vistoriou inicialmente 75 prédios no centro, dos quais 51 estavam ocupados, sendo 35 de propriedade particular e 16 prédios públicos, como o Wilton Paes de Almeida. Para desenvolver estas atividades de vistoria e acompanhamento, foi criada uma equipe dentro do Núcleo para acompanhar e mediar especificamente os casos do centro, onde parte não possuía processo judicial, parte possuía ação civil pública em trâmite e parte possuía ações de reintegração de posse ou outros tipos de ação.

Importante notar que, assim como nos casos descritos anteriormente, ao reconhecer, levantar dados, vistoriar e monitorar as ocupações no centro, o governo passa a ter a responsabilidade de lhes dar alguma resposta, inclusive sob pressão do Ministério Público. Assim, ainda mais em área central e valorizada, com acesso a emprego e infraestrutura urbana, onde as disputas por terra tendem a ser mais acirradas, as ocupações poderiam passar a ser pressionadas ainda mais fortemente para sua remoção, agora com o argumento do risco³⁹, bem como poderiam passar

38 Agência Brasil: “MP vai acompanhar vistorias em ocupações de prédios em São Paulo”. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-05/mp-vai-acompanhar-vistorias-em-ocupacoes-de-predios-em-sao-paulo>>. Acessado em: 06/12/2020

39 Agência Brasil: “Vistorias da prefeitura resultam em interdição de prédios ocupados”. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-08/vistorias-da-prefeitura-resultam-em-interdicao-de-predios-ocupados>>. Acessado em 06/12/2020.

a ter novas soluções. Neste contexto, a abordagem do Núcleo era a que melhor enquadrava institucionalmente na SEHAB a busca por alternativas de negociação e solução fora do repertório de políticas públicas e instrumentos estabelecidos da secretaria.

A partir da queda do edifício Wilton Paes de Almeida em 2018, duas equipes passaram a trabalhar em paralelo no Núcleo: aquela que lidava com ações de reintegração de posse e aquela que lidava com as ocupações do centro. As informações de ambos os conjuntos de casos integram o banco de dados do Núcleo, de forma que alguns atributos são mais direcionados a um conjunto de conflitos do que ao outro.

No final de 2018, o Prefeito João Dória foi eleito Governador do Estado de São Paulo, deixando seu vice Bruno Covas como novo Prefeito, que realizaria uma série de rearranjos administrativos na prefeitura. No começo de 2019, Fernando Chucre deixou o comando da SEHAB para assumir a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. A pasta da habitação, então, foi comandada por alguns secretários até o final da gestão: de janeiro a maio daquele ano, por Aloisio Barbosa Pinheiro e de maio de 2019 a agosto de 2020, por João Siqueira de Farias, ambos do PRB. De agosto a setembro de 2020, por Orlando Faria; seguido de Carlos Roberto Queiroz Tomé Júnior até o final da gestão.

Sendo parte da Assessoria Técnica do gabinete do Secretário, o Núcleo passou também por uma série de alterações nesse período. Márcia Terlizzi foi exonerada do cargo de chefe da AT em janeiro de 2019, passando a chefia para Emerson Barreto da Silva, recém chegado da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer, seguido em setembro de 2019 por Manuela Camilo, advogada e assessora do Núcleo desde maio de 2018, que permanece chefe da AT da SEHAB até setembro de 2020, quando é exonerada do cargo.

Durante 2017 e 2018, o Núcleo atuou dentro da AT do gabinete do Secretário, agregando parte de suas atribuições e tendo tanto o decreto de reestruturação da secretaria quanto a portaria que instituiu a Comissão no final de 2016 como amparos administrativos. Contudo, passou por grandes transformações ao longo desse período, deixando de refletir a estrutura e forma de atuação como colocadas pela portaria de 2016. Em entrevista, Manuela indica que a atuação do Núcleo acabou incorporando diversas atribuições e atividades, mas sem escopo claro. Assim, em maio de 2019, o recém-empossado Secretário João de Farias soltou uma nova portaria formalizando o agora denominado “Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários”.

“Art. 2º Compete ao Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários atuar na promoção e facilitação do diálogo entre as partes

envolvidas em conflitos relacionados a imóveis ocupados por população de baixa renda com possibilidade de reintegração de posse, priorizando a construção de solução consensual que permita às famílias envolvidas permanecer na área, de maneira segura e com respeito aos direitos do proprietário.

Parágrafo Único. Não sendo possível construir solução que permita às famílias envolvidas permanecer na área, o Núcleo orientará os envolvidos acerca das vantagens da saída sem conflito.” (SEHAB, 2019).

Importante ressaltar similaridades e diferenças com relação à portaria anterior. Permanece o recorte de conflitos com populações de baixa renda onde haja possibilidade de reintegração de posse, mas não necessariamente onde o litígio já esteja estabelecido. Manuela indica, contudo, que o Núcleo efetivamente atuava apenas nos casos já litigados, apenas monitorando aqueles onde não havia processo judicial em andamento. Isso reflete uma reorientação na noção de “conflito”, passando a compreendê-lo mais estritamente como conflito judicial em vias de reintegração de posse e não como disputa pela posse da terra ocupada por famílias de baixa renda. Não à toa, menciona-se no Parágrafo Único do referido artigo as “vantagens da saída sem conflito”, dando a entender a saída pacífica, sem confronto em caso de reintegração de posse.

Importante ressaltar, também, que não se fala mais em propriedades exclusivamente particulares, como a portaria anterior mencionava. Uma vez que os dados das ocupações mapeadas mostravam que o poder público, especialmente a própria prefeitura, era um dos principais atores envolvidos nas reintegrações e que parte considerável dos imóveis ocupados no centro, ainda sem ação judicial, eram de propriedade pública, a SEHAB passa a reconhecer que em muitos casos o governo tem uma posição diferente daquela imaginada anteriormente. Por esse motivo, substituiu-se a palavra “mediação” por “solução” no nome do Núcleo, entendendo que não se pode mediar um conflito do qual se é parte, mesmo que se permaneça buscando facilitar a comunicação e encontrar soluções de pacificação dos conflitos, com desfechos sem confronto.

2.3. Direitos em conflito na tradição do Poder Judiciário

2.3.1. Estrutura e desdobramentos de conflitos fundiários na Justiça

Uma vez ampliadas as fronteiras de atenção e interesse do Estado e do mercado na cidade de São Paulo, praticamente esgotaram-se as terras não disputadas onde as classes trabalhadoras podem se estabelecer com custos muito baixos, empenhando quase exclusivamente sua própria força de trabalho. Neste contexto de disputa por terras, atualmente é frequente que ocupações levem a ações judiciais, especialmente de reintegração de posse, movidas por proprietários privados de terras e edifícios ou pelo Estado. Como visto, até mesmo o Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB, responsável por acompanhar e procurar dirimir estes conflitos no âmbito do Poder Executivo municipal, monitora casos sem litígio judicial, mas atua apenas quando ocorre a judicialização. 257 dos 294 conflitos mapeados pelo Núcleo de 2016 a 2019 (87% dos casos) possuíam algum tipo de processo judicial finalizado ou em andamento na primeira instância da Justiça em 2020.

A judicialização enquadra o conflito na gramática de mediação mobilizada pelo Poder Judiciário, estabelecendo uma estrutura pré-definida de desdobramentos onde o horizonte é aquele almejado pelo postulante na petição inicial. Tendo em vista a necessidade premente por moradia e sua suposta garantia constitucional, outras alternativas de solução, que não a simples e imediata remoção das famílias do local, são necessárias e possíveis de serem elaboradas em muitos destes casos. Contudo, são soluções frequentemente precárias, delicadas e construídas à sombra do andamento padrão do processo, de forma que retoma-se o fluxo normal orientado à remoção, caso não seja alcançado um acordo alternativo. Entretanto, enquanto as especificidades dos conflitos demandam acordos e alternativas também particulares, o processo judicial tende a homogeneizá-los em interpretações genéricas.

“Na tradução dos conflitos à narrativa processual, abstraem-se as peculiaridades das coletividades ocupantes, do espaço ocupado, da forma de ocupação e, em muitos casos, da própria validade ou legitimidade do título de propriedade reivindicado. Essa trama de elementos cede lugar à caracterização do ‘invasor’, figura que se constrói desde ‘fora do Direito’ e que, uma vez reconhecida, autoriza a intervenção jurisdicional para a extinção do conflito por meio dos despejos coletivos forçados” (MILANO, 2016, p. 18).

Milano analisa processos de reintegração de posse em tribunais estaduais e superiores no Brasil. A pesquisadora defende a tese de que, alheia ao robusto arcabouço legal nacional e internacional sobre direitos humanos, direitos sociais e de evitamento de remoções, a forma de atuação do Poder Judiciário nestes conflitos não apenas reforça, como também produz segregação socioespacial urbana no país, cindida entre formalidade e informalidade, regularidade e irregularidade, legalidade e ilegalidade, categorias ditadas pelo regime jurídico da propriedade privada da terra. No choque entre o direito à propriedade e o direito à moradia, entrecruzado por interesses, articulações e ações de diversos atores, particularidades dos conflitos, dos territórios e das comunidades, a operação do direito com suas categorias e interpretações tradicionais é colocada à prova, mas o Poder Judiciário permanece reproduzindo comportamentos típicos em conflitos fundiários urbanos de dimensão coletiva (Id. 2016, 2017).

A judicialização impõe características que irão influenciar não só o desdobramento e o desfecho do conflito, mas também a maneira como outros atores (de movimentos sociais e ONGs até o governo e empresas privadas) se envolvem nele, como se articulam, a finalidade destas articulações e a forma como determinados “mediadores” se apresentam entre eles⁴⁰. Desta forma, para além do frágil enquadramento institucional realizado pelo Poder Executivo, como apresentado anteriormente, delinear aquele praticado pelo Poder Judiciário se faz necessário para aprofundar a compreensão dos conflitos e suas estruturas, no que a tese de Milano tem grande valia para compreender tanto o quadro posto pela prática jurisdicional, quanto estabelecer perspectivas para a análise de dados coletados do Tribunal de Justiça de São Paulo, permitindo sua sobreposição aos dados do Poder Executivo e de localização dos conflitos.

O processo judicial, respeitando a legislação que lhe cabe, emoldura o conflito em um quadro necessariamente simplificado pertinente ao rito legal, definindo e opondo claramente as partes de acusação e defesa, estabelecendo um confronto de argumentos e provas entre elas, tendo em vista a resolução do conflito na figura unificadora da sentença proferida pelo juiz. No caso dos conflitos fundiários aqui apresentados, quando há ocupação de terras ou edifícios por terceiros e o possuidor entende que perdeu a posse de sua propriedade, configurando esbulho⁴¹, no âmbito do direito processual civil, o proprietário deve entrar com uma ação possessória de

40 Dentre eles o próprio Direito, desde no sentido dado por Habermas (1996), onde o Direito faria a mediação entre o “mundo da vida” e os sistemas, até aquele colocado no Código de Processo Civil.

41 Quando o bem é retirado forçadamente da posse de seu legítimo possuidor.

reintegração de posse, conforme procedimento especial determinado pelo Código de Processo Civil - CPC.

Na petição inicial, que abre o processo, o autor deverá demonstrar quatro elementos: sua posse anterior; o esbulho praticado pelo réu; a data do esbulho; e a continuação da perda da posse. De acordo com o CPC, presentes estes elementos e “Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração, caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada” (BRASIL, 2015a, Art. 562, grifo nosso). A reintegração de posse realizada com base em decisão liminar, “sem ouvir o réu”, já de início abstrai as especificidades do conflito e a realidade material do uso da terra e das famílias ocupantes, removendo-as de sua moradia, dispersando-as para buscarem outras alternativas de habitação e desintegrando o grupo social que compunha o polo passivo.

Desta forma, “tem-se que grande parte dos conflitos fundiários urbanos sequer é submetida a uma análise mais detida no Poder Judiciário porquanto a concessão massiva de despejos liminarmente esvazia o conteúdo material da disputa” (MILANO, 2016, p. 152). Apenas em litígios coletivos onde o esbulho tenha ocorrido há mais de um ano, o juiz deverá convocar uma audiência de mediação com o autor, réus e representantes do poder público como o Ministério Público, a Defensoria Pública e entes do Poder Executivo antes de conceder a liminar (BRASIL, 2015a, Art. 565, caput), exigência que foi um dos poucos êxitos dos movimentos sociais no momento da revisão do CPC até 2015⁴².

Milano indica recorrências nas provas e nos argumentos apresentados em ambos os polos dos processos. Do lado dos autores, o título de propriedade é apresentado como prova da posse anterior; a existência de um boletim de ocorrência é utilizada para comprovar o esbulho; e imagens do local ou notícias de jornal são utilizadas para comprovar a veracidade do alegado e a continuação do esbulho.

Do lado dos réus, a contestação frequentemente versa sobre o anterior descumprimento da função social da propriedade ocupada, a vulnerabilidade e necessidade premente de moradia das famílias residentes e, por vezes, o direito à moradia. A propriedade é, assim, corriqueiramente abordada por cada parte em dois prismas

42 Importante notar que o Código de Processo Civil é revisto em 2015, momento em que a matéria sobre ações possessórias é discutida com os movimentos sociais e com a sociedade, resultando em algumas alterações no texto do código anterior. Contudo, diversas alterações propostas pelos movimentos não foram incluídas no texto final aprovado, como a função social da propriedade como condição de tutela possessória.

distintos, dos quais aquele trazido pelo proprietário é favorecido de acordo com o procedimento legal.

2.3.2. O conceito da “melhor posse” da propriedade no Direito

De acordo com o CPC, ações possessórias não podem entrar na discussão sobre a propriedade, devendo-se restringir à questão da posse. Contudo, as alegações referenciadas no conceito de propriedade, tanto pelo polo ativo quanto passivo, costumam ser interpretadas de duas maneiras distintas pelo judiciário.

“De um lado, o argumento reiterado nas contestações dos réus que aponta para o descumprimento da função social da propriedade pelo autor da ação é sumariamente afastado pela incompatibilidade da alegação da matéria no âmbito possessório. E, ao mesmo tempo, é por meio do documento formal de registro da propriedade que se decide sobre a melhor posse a ser tutelada pelo Estado-juiz” (MILANO, 2016, p. 155).

O embate se dá essencialmente na relação entre posse e propriedade e sobre a “melhor posse” da propriedade, tema de extenso debate no Direito e cujo aprofundamento não é objeto do presente trabalho. Entretanto, é importante tecer algumas considerações a respeito do tema, tendo em vista compreender as vertentes interpretativas utilizadas correntemente por juízes nas sentenças em ações de reintegração de posse, conforme analisado na tese de Milano e apresentado mais à frente.

De acordo com o Novo Código Civil brasileiro, “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade” (BRASIL, 2002, Art. 1.196), alinhando-se à teoria objetiva da posse, conforme elaborada por Von Ihering no século XIX. Para o autor, há confusão no entendimento das noções de posse e propriedade quando ambas não estão reunidas na mesma pessoa, gerando conflito entre o proprietário que não tem a posse e o não-proprietário que tem a posse da coisa, como nos casos das ocupações aqui analisadas.

Segundo a teoria objetiva da posse, esta seria o “poder de fato”, enquanto a propriedade seria o “poder de direito” (GOMES; FACHIN, 2012). Assim, quando o proprietário transfere a posse a um terceiro - por exemplo por contrato de aluguel, comodato ou empréstimo - este terceiro passa a deter a “posse justa” da coisa. Por outro lado, quando o terceiro toma a posse de forma violenta, clandestina ou precária,

ria⁴³, configura-se “posse injusta”. “Assim, o critério de justiça que qualifica a posse deriva imediatamente de sua identificação com a propriedade” (MILANO, 2016, p. 157). Este é o conceito de justiça da posse conforme incorporado no Novo Código Civil.

Interessante notar que, conforme colocado por Von Ihering, há importância prática para o proprietário em ter a posse de sua propriedade para que lhe possa dar utilização econômica, utilizando-a por si mesma ou cedendo a um terceiro. Sem isso, “o proprietário privado da posse fica paralisado quanto à realização econômica de sua propriedade. Tirar a posse é, portanto, paralisar a propriedade.” (GOMES; FACHIN, 2012, p. 34). Desta forma, não há propriedade possível sem a posse, de maneira que esta acaba por se configurar como exterioridade da propriedade.

Neste contexto conceitual, em uma sociedade de raízes patrimonialistas, onde a propriedade da terra é muito concentrada e reproduz desigualdades, segregações sociais e privilégios a determinados grupos, conforme apresentado e discutido anteriormente, conservar a posse se faz fundamental não apenas para que o possuidor tenha o poder de fato para dar destinação econômica à terra, mesmo que não o exerça imediatamente, mas também para manter sua posição social privilegiada. Este prisma reflete a imediata pretensão do proprietário pela reintegração de posse em detrimento de soluções alternativas que poderiam considerar as realidades materiais e vulnerabilidades sociais das pessoas envolvidas no conflito. Assim, uma vez apresentado o título de propriedade e configurando-se a posse “injusta” das famílias ocupantes, apresentada como realizada de maneira “violenta, clandestina e precária”, restam ao polo passivo poucas alternativas de argumentação ou negociação, para além daquelas que porventura pautem possibilidades de destinação econômica da propriedade em condições interessantes ao proprietário, como a venda e abatimento de impostos.

A meio-termo dos argumentos apresentados por uma parte e pela outra no processo, reside a interpretação do magistrado e seus argumentos mobilizados na sentença, formulando um raciocínio para equacionar os direitos em conflito. Entretanto, na grande maioria das vezes, esse equacionamento costuma tender a favor do polo ativo e da remoção. Milano demonstra que instrumentos e alternativas voltados à segurança legal na posse, como mencionado nos acordos internacionais, apresentam pouca permeabilidade nos conflitos judicializados. Ao mesmo tempo, mostra que na maior parte dos casos os juízes recorreram à legislação, à jurisprudência e à doutrina para justificar e legitimar suas decisões, apresentando mais continuidades do que

43 Não à toa, estes termos são frequentemente utilizados em decisões e sentenças nas ações de reintegração de posse para descrever as ocupações.

rupturas com a tradição, quase nunca mobilizando elementos como o Estatuto da Cidade e a função social da propriedade.

2.3.3. A gramática do judiciário: vertentes discursivas e sua reprodução

Na gramática mobilizada tradicionalmente pelo judiciário, “A seletividade que perpassa esse xadrez de peças marcadas se inicia no texto da lei, se fortalece na reprodução acrítica da doutrina e produz efeitos a partir da atuação do Poder Judiciário” (MILANO, 2016, p. 164). A autora sistematiza as linhas argumentativas desenvolvidas pelos magistrados nas sentenças, sintetizando-as em quatro vertentes discursivas que recorrentemente são utilizadas para justificar a não mobilização do direito à moradia como razão para decidir.

A primeira vertente é a mais comumente utilizada, tem forte inspiração privatista, opondo posse e propriedade e discutindo sobre aquilo que configura a “melhor posse” ou “posse justa”, conforme discutido acima. A argumentação baseia-se especialmente sobre os registros de dominialidade, atendo-se a títulos de propriedade e pagamento de tributos sobre ela, sendo que o caso concreto das famílias ocupantes permanece em abstrato, descontextualizando o conflito de suas especificidades. Nessa linha de raciocínio, conceitos como despejo e remoção forçada não são mencionados, não há aprofundamento sobre as características humanas, sociais e locais da ocupação, nem são abordados os possíveis problemas e impactos decorrentes da remoção.

A segunda vertente se debruça sobre o direito à moradia como norma programática sob responsabilidade do Poder Executivo e não de competência do Judiciário. Conforme presente nas normas jurídicas, o direito à moradia é descrito pelos magistrados como abstrato e sua materialização como dependente da ação do governo, ao que, quando muito, o juiz determina genericamente a inclusão das famílias em programas habitacionais após realizada a reintegração de posse.

Contrapõe-se o caráter alegadamente abstrato do direito à moradia à suposta solidez do direito à propriedade, o que - ao menos fora do âmbito jurídico - afigura-se como um contrassenso, uma vez que a necessidade e premência de morar é evidentemente objetiva, universal e inerente à natureza humana, enquanto o conceito de propriedade é socialmente construído e relativo. Entretanto, mesmo considerando-se o direito à moradia como abstrato, Milano, citando Hachem (2014), indica que há outros direitos fundamentais para além dos direitos sociais que também apresentam certa vagueza no conteúdo legal, como liberdade religiosa e liberdade de expressão, mas que nem por isso não devem ser tomados como detentores de eficácia plena de aplicação jurídica.

A terceira vertente reforça a denominação das ocupações como “invasões”, tomando-as como ilegais e transgressoras de forma que, como tal, devem ser a priori reprimidas pelo Poder Judiciário. Enquadrando-as desta forma, esvazia-se o argumento voltado a aprofundar a compreensão da materialidade dos fatos das famílias ocupantes e o reconhecimento de outros elementos legais a serem abordados no caso concreto, do direito à moradia ao descumprimento da função social da propriedade. Assim, a “invasão” é por natureza compreendida como violenta, clandestina e precária, automaticamente configurando esbulho e sendo passível de reintegração de posse.

A quarta vertente coloca outro direito em conflito com o direito à moradia quando o caso envolve área de interesse ambiental: o direito ao meio ambiente. Enquanto o primeiro direito, mesmo em casos coletivos, é entendido como de caráter individual, o segundo é tomado como de interesse da coletividade. Desta maneira, mesmo que reconhecido como legítimo, o direito à moradia não deve se sobrepor ao direito ao meio ambiente. Não por acaso, essa vertente é frequente em casos onde o polo ativo é o Ministério Público ao invés do proprietário, argumentando tratar-se de área de proteção ambiental ou de risco.

Contudo, Milano ressalta que “é evidente que a seleção administrativa das áreas que não devem comportar assentamentos humanos não está alheia à dinâmica imobiliária e de valorização dos espaços das cidades” (MILANO, 2016, p. 181). Sendo a área interdita a qualquer assentamento humano, os argumentos nesta vertente mantêm a ocupação em uma acepção genérica, tomando sua mera existência como fator de desequilíbrio ambiental, sem que se coloque em pauta outras eventuais alternativas de qualificação e urbanização que minimizem ou eliminem os riscos ambientais.

Estas vertentes argumentativas permanecem sendo reproduzidas nas decisões judiciais, mantendo a gramática da mediação do conflito pelo Direito em uma configuração tradicional que favorece a vontade do polo ativo e a reintegração de posse como desfecho, de maneira que “a tradução dos conflitos fundiários urbanos no Poder Judiciário se perfaz dentro de molduras estreitas e argumentações jurídicas apriorísticas, que reduzem os fenômenos socioespaciais à categorias do direito que não os refletem como experiência social” (ibid., p.184).

Milano segue apresentando os “nós” que perpetuam estas vertentes no âmbito do Poder Judiciário, identificando ao menos três elementos que perpassam os discursos. Importante destacar que estes entraves representam concepções sobre a ocupação e sobre as famílias ocupantes, primeiro incorporadas e reproduzidas pelo Poder Judiciário, o que se relaciona à manutenção das vertentes argumentativas apresentadas anteriormente, mas também incorporadas pelo polo ativo, especial-

mente os proprietários. Essa consideração se mostrará relevante porque novos elementos inseridos no conflito podem contribuir para desatar estes nós, sendo efetivos tanto para modificar as concepções do judiciário quanto do proprietário acerca da ocupação e das famílias, colocando o conflito em outras gramáticas de mediação.

Em primeiro lugar, tem-se a anonimização e impessoalização dos indivíduos que fazem parte de ocupações coletivas, citando-se pessoalmente no processo apenas as pessoas encontradas no local pelo oficial de justiça e as outras sendo citadas genericamente por edital. Enquanto a citação pessoal é a regra jurídica no Código de Processo Civil, a citação por edital é possibilidade excepcional prevista em caso da inviabilidade da primeira, no que a escala e rotatividade das pessoas nas ocupações são utilizadas como justificativa para se recorrer ao edital nos processos de reintegração de posse. Dada a relevância desta questão, vale reproduzir sua determinação no Código de Processo Civil:

“§ 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.

§ 2º Para fim da citação pessoal prevista no § 1º, o oficial de justiça procurará os ocupantes no local por uma vez, citando-se por edital os que não forem encontrados.

§ 3º O juiz deverá determinar que se dê ampla publicidade da existência da ação prevista no § 1º e dos respectivos prazos processuais, podendo, para tanto, valer-se de anúncios em jornal ou rádio locais, da publicação de cartazes na região do conflito e de outros meios” (BRASIL, 2015a, Art. 554, grifo nosso).

Milano indica que no direito moderno, baseado especialmente nos direitos individuais, a tutela coletiva de direitos permanece em segundo plano, de maneira que o caráter coletivo dos conflitos frequentemente passa despercebido nos processos. Nas ocasiões em que a ocupação foi efetivamente reconhecida como coletiva, raramente esse reconhecimento se desdobrou em argumentações jurídicas distintas das tradicionais e, quando a coletividade é representada por uma organização, esta é frequentemente repreendida por apoiar a “invasão”.

Neste grau de distanciamento, anonimização e frágil interlocução, a ocupação

é a priori compreendida como instável e desordenada, carente da intervenção regulatória do direito, de forma que “o esvaziamento normativo desses espaços confluem com a abstração e o esvaziamento protetivo aos sujeitos que o ocupam. A despersonalização dos sujeitos no processo implica a atribuição de caráter subalterno ao seu lugar de fala na construção da narrativa processual” (MILANO, 2016, p. 194).

O segundo nó diz respeito à descontextualização e abstração da realidade material das ocupações, meramente posicionadas no campo da informalidade. Nas decisões examinadas por Milano, as áreas em conflito foram consideradas apenas pelo viés da dominialidade, não sendo possível sem sequer identificá-las no meio urbano e qualificá-las do ponto de vista locacional, ao ponto da territorialidade não ser nem ao menos mencionada em 49% das decisões analisadas pela pesquisadora. A subjetividade da propriedade, abordada simplesmente por seu registro documental, se sobrepõe à funcionalidade prática do bem no local onde se encontra, com todas as características, funções e valores que a terra-localização carrega no contexto urbano, como proximidade a emprego, acesso a transporte e a equipamentos públicos.

Diferentemente, a abordagem da terra limita-se à qualificação dominial entre públicas e privadas. Nas áreas de titularidade pública, os argumentos comumente utilizados dizem que os ocupantes apenas detêm sua posse, mas que são áreas fora do mercado, cuja propriedade não pode ser adquirida por privados, impedindo muitas vezes, inclusive, a indenização das famílias por benfeitorias feitas no local. Já no caso de áreas de titularidade privada, o direito à propriedade seria condicionado ao cumprimento da função social da propriedade. Entretanto, como visto, este instituto não é mobilizado nas decisões judiciais uma vez se tratando de ações possessórias, mantendo os réus sem alternativas jurídicas de questionamento da propriedade desfuncionalizada.

No registro do informal, da falta de titularidade, da abstração da realidade prática e habitacional da comunidade e não contextualizando funcionalmente a área em conflito no meio urbano, a concepção - ou “estética”, como colocado por Milano - que se constrói é da ocupação como provisória e precária. As casas não são compreendidas como moradia, senão carregando apenas valores simbólicos de precariedade e subalternidade como “barracos” e “casebres”, qualificadas de maneira estereotípica e pejorativa, inclusive dificultando a implementação de serviços essenciais como água e energia. “Nas poucas ações em que houve menção às características habitacionais identificadas nestes espaços (18% das decisões), a descrição, em regra, pautou-se pelo reforço a essa noção de precariedade, de provisoriedade e de falta” (ibid., p. 202), reforçando a deslegitimação da possibilidade de permanência das famílias no local.

Em terceiro lugar, as pessoas são denominadas de invasores. A palavra car-

rega todo um conjunto de significados que sintetizam a concepção que se tem do conflito e das famílias presentes na terra. À noção de “invasão”, opõe-se a de “ocupação”, palavra frequentemente utilizada por aqueles que consideram basilar a defesa da posse com função contra a propriedade sem função, dando uso à terra, efetivando o direito e a necessidade premente por moradia. O invasor, por outro lado, é construído como aquele que perturba o espaço-regulação e transgride a ordem urbanística, sendo evidente que no contexto social em questão estas normas e ordens são determinadas a partir da centralidade da propriedade privada como organizadora das relações sociais.

Assim, o invasor é posicionado próximo a outras categorias sociais como a do clandestino, do marginal e do criminoso, estigmatizado e compreendido como uma ameaça à estabilidade social e urbana, colocando-o em posição de inferioridade e descrédito. “Justificam-se, assim, a ‘coisificação’ desses indivíduos e a aplicação de um controle punitivo extremamente severo que venha a neutralizar sua existência social” (ibid., p. 207), aproximando a noção de invasor à figura do inimigo que deve ser enfrentado, inclusive utilizando a força física policial se for necessário. Abstrai-se a humanidade das pessoas ali presentes independentemente se são idosos, grávidas, crianças ou pessoas com deficiência, sob a reputação genérica e pejorativa de invasor: aquele que permanece em um espaço do qual não detém a propriedade ou permissão.

Se no conflito social e urbano que dá origem aos conflitos fundiários urbanos de dimensão coletiva já há a dimensão da disputa pela terra para morar e produzir, aqui reforça-se a dimensão da luta pela sobrevivência. E Milano completa:

“Se a fórmula de neutralização dos inimigos tem se fundado sobre o encarceramento em massa, aos invasores se sanciona por meio da desterritorialização, do despejo forçado, e da negação de possibilidade de coexistência na experiência espacial. São retirados para o lugar nenhum. Em verdadeiro banimento da existência social” (ibid., p. 214).

No contexto da gramática de mediação do conflito pelo Direito, o enquadramento do judiciário pela legislação, por suas vertentes discursivas e pelos entraves que mantêm estas vertentes hegemônicas demonstram um desequilíbrio de forças entre os polos do litígio, reforçando um quadro eminentemente desfavorável às famílias ocupantes.

Retomando o que foi apresentado anteriormente, na falta de políticas habitacionais, programas e mesmo capacidade institucional do Poder Executivo que deem

conta de suprir a necessidade de moradia das classes trabalhadoras, especialmente em momentos de crise e aumento de desemprego, diversos terrenos e prédios são ocupados na cidade para suprir a urgente necessidade de morar. Em boa parte das vezes, estas ocupações levam a processos judiciais e, como o conflito judicializado pende para o lado do proprietário em função da gramática tradicional do Poder Judiciário, o desfecho habitual é o da remoção, muitas das quais realizadas de forma violenta com atuação da polícia frente ao “inimigo” invasor.

Evidente que há casos onde o entendimento do juiz difere do comum e das interpretações discursivas tradicionais no Poder Judiciário, mas, como se diz: são exceções que provam a regra⁴⁴. Entretanto, para além da atuação desviante destes juízes em casos isolados, há conflitos que transcorrem de formas distintas do padrão, como em diversas circunstâncias apresentadas no banco de dados do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB. Nestes casos, quais são os elementos que influenciam o jogo de forças para que os desdobramentos e desfechos sejam diferentes da remoção forçada e violenta das famílias ocupantes ou que ao menos ganhem tempo até o momento de sua saída? O que está presente e o que ocorre quando o desenvolvimento do processo toma caminhos alternativos?

No caso dos conflitos litigados, que representam a maior parte daqueles estudados na presente pesquisa, e partindo da tese de Milano, questiona-se quais elementos estão presentes nos casos desviantes que, em primeiro lugar, ajudem a desatar (se não totalmente, ao menos parcialmente) os “nós” que conservam as concepções do Poder Judiciário sobre os conflitos. Em segundo lugar, que contraponham as estratégias discursivas nos processos que corriqueiramente levam à remoção. E, finalmente e em suma, que alterem a dinâmica típica da gramática de mediação dos conflitos conforme mobilizada pelo Poder Judiciário. Há de se supor, inclusive, que estes elementos alterem concepções e discursos não apenas do juiz no caso, mas também do próprio polo ativo no conflito, abrindo novas alternativas de negociação extrajudicial.

Uma hipótese reforçada pelas entrevistas realizadas é que os elementos presentes que alteram a gramática de mediação são atores que não estavam inicialmente envolvidos no conflito, mas que em algum momento passam a compor o

44 Milano destaca um caso atípico dentre os analisados em sua tese, onde o juiz de primeira instância indeferiu um pedido de liminar em uma ação de reintegração de posse e, mesmo após interposição de recurso da autora, manteve o indeferimento. “O caráter distinto da decisão, entretanto, refere-se aos argumentos que foram invocados pelo magistrado, com a utilização de diplomas internacionais de direitos humanos [...] e direitos constitucionalmente assegurados como função social da propriedade, direito à moradia e o direito à dignidade da pessoa humana, os quais possuem normatividade estariam sob violação na realização do despejo” (MILANO, 2016 Nota de rodapé 368).

caso, colocando-se seja na posição de mediadores e não assumindo um lado - a começar pelo próprio Núcleo de Solução (antes “Mediação”) de Conflitos da SEHAB - seja efetivamente assumindo o lado de uma das partes, compondo uma “articulação” em algum polo, especialmente o polo passivo. Neste caso, cada ator buscaria reposicionar a gramática de mediação mobilizada tendo em vista seus próprios interesses, condições e finalidades, trazendo elementos para desatar nós e/ou reforçar o embate argumentativo frente às estratégias discursivas utilizadas.

Partindo da literatura, da análise dos enquadramentos dados aos conflitos pelo Estado, da gramática de mediação tradicionalmente mobilizada pelo judiciário e da forte hipótese de que essa gramática possa ser influenciada pela ação de outros supostos mediadores e atores articulados, o próximo capítulo analisa mais profunda e detidamente os dados sobre os conflitos, seus processos judiciais e localizações.

Capítulo 3

Características, comunidades, processos e localizações de conflitos funditários urbanos

3.1. Considerações sobre a abordagem em dados

O Poder Executivo, de acordo com a gestão, alterna entre modelos mais ou menos insulares de implementação de políticas e programas de produção de moradia, urbanização e regularização fundiária frente ao direito preconizado na Constituição Federal, mas permanece enquadrando de maneira limitada a questão das ocupações. O Poder Judiciário, por sua vez, distancia-se ainda mais da questão habitacional e do direito à moradia, mantendo interpretações, estratégias discursivas e desdobramentos processuais conforme suas tradições, privilegiando o direito à propriedade, raramente considerando a função social da propriedade em casos de conflitos funditários, como visto no capítulo anterior.

O distanciamento de ambos os Poderes ao objeto carrega um elemento em comum, que é o entendimento de necessidades sociais relacionadas à moradia de uma forma genérica, buscando enquadrá-las em casos padrão para endereçamento em procedimentos historicamente construídos. Casos específicos ou desviantes destes padrões encontram pouco espaço para serem encaminhados ou solucionados conforme as prerrogativas constitucionais. É o que ocorre com os conflitos funditários urbanos de dimensão coletiva ligados à insegurança legal na posse da terra, aqui analisados.

Por sua complexidade e especificidades em múltiplas dimensões sociais, jurídicas, territoriais e econômicas, sem aqui buscar uma listagem exaustiva de dimensões, estes conflitos dificilmente podem ser enquadrados como situações típicas,

adequados aos critérios vigentes para provisão habitacional, regularização fundiária e urbanização. Sua especificidade não significa, todavia, que representam um universo reduzido de casos ou que não possam apresentar similaridades entre si, no que uma visão do conjunto nos permite identificar aquilo que é recorrente e aprofundar a compreensão daquilo que lhes é específico.

A pesquisa empírica com este objetivo e objeto não ocorre sem dificuldades, entretanto. Uma análise de um conjunto abrangente de conflitos pressupõe a existência de dados e informações que lhe dê substrato. O levantamento de dados primários nas próprias ocupações encontra desafios materiais por sua escala e velocidade de formação e, recorrentemente, desmobilização decorrente de remoção. Não à toa, há um grande esforço de universidades, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e mesmo da Defensoria Pública⁴⁵, em diversos estados do país, para operacionalização de observatórios em rede, frequentemente em plataformas abertas à participação popular para levantamento dos dados, procurando colocar luz sobre o objeto invisibilizado, como o Observatório de Remoções⁴⁶ e o Observatório de Conflitos Urbanos⁴⁷, ambos já mencionados.

Dados secundários levantados pelo poder público, por outro lado, são exíguos, reforçando a invisibilização dos conflitos como um problema social de acentuada escala e urgência. Apesar dos esforços da sociedade civil e da academia, trabalhos sistemáticos e estruturados de monitoramento destes conflitos por órgãos públicos são recentes ou limitados, quando não inexistentes em boa parte do país. Neste contexto, uma análise dos dados disponíveis, estruturados ou não com a finalidade de monitorar conflitos fundiários, faz-se útil não apenas para identificar similaridades e ampliar a compreensão de especificidades dos conflitos, mas também para que se discuta a estrutura das informações existentes, delineando um importante terceiro objetivo de exploração.

A coleta de dados vai sempre reduzir a complexidade a um conjunto de atributos tabulados, simplificando a realidade objetiva. A escolha de quais informações levantar e quais dados tabular não ocorre sem viés, sendo indissociável da forma como o conflito é entendido pelo agente que coleta os dados e o uso que pretende fazer deles. Sendo assim, para além de dizerem respeito exclusivamente ao conflito

45 Importante destacar o esforço recente e ainda incipiente da Defensoria Pública nacional para começar a estruturar um sistema de monitoramento de conflitos fundiários em escala. Iniciativas como essa, mobilizada por órgãos de Estado, são fundamentais para dar visibilidade ao objeto e facilitar agendas de estudo com o objetivo de melhor compreender os desafios existentes.

46 <<https://www.observatorioderemoco.es.fau.usp.br/>>

47 <<http://www.observaconflictosrio.ippur.ufrj.br/site/>>

em si, os dados também contam sobre o agente que agrega e utiliza estes dados, sua atuação e a interpretação que realiza da realidade. Neste processo, restam dimensões e informações não coletadas ou ausentes nos bancos de dados, fazendo-se importante e complementar, também, uma abordagem das ausências.

Evidente que mesmo unificando diversas bases de dados sobre um mesmo objeto, mantém-se a limitação do método quantitativo e a redução da complexidade da realidade, de tal forma que análises desta natureza são sempre complementares a estudos de natureza qualitativa como aqueles de base etnográfica e imersiva. Grosso modo, enquanto a primeira guarda certa limitação da profundidade analítica caso a caso, a segunda tem a limitação da visão de conjunto e de escala.

Importante notar que, diferentemente das ciências naturais, onde em geral os dados podem ser coletados a partir de observações efetivamente empíricas⁴⁸, nas ciências sociais os dados carregam significados sociais. Não à toa, há autores que defendem que a pesquisa social de base quantitativa não deixa de ser também qualitativa, por mais que se opte por um método ou outro de acordo com os objetivos da pesquisa (RICHARDSON; PERES, 1999).

Feitas estas considerações, serão analisados três bancos de dados de acesso público, de naturezas, finalidades e origens muito distintas, mas que contemplam dimensões complementares sobre um mesmo objeto. Procura-se aprofundar a análise realizada anteriormente dos enquadramentos realizados pelos Poderes Executivo e Judiciário de acordo com a “forma” que estes dão às ocupações e aos conflitos e ampliar as dimensões de análise de um conjunto de conflitos fundiários urbanos na cidade de São Paulo, procurando descrever recorrências e especificidades.

A listagem inicial dos conflitos aqui analisados, como mencionado em capítulos anteriores, são provenientes do primeiro destes três bancos de dados, estruturado e mantido pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo. A partir do registro do número do processo judicial presente nesta fonte inicial, o segundo banco de dados é composto de documentos e informações judiciais de acesso público presentes no Sistema de Automação da Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo, o e-SAJ, que não é estruturado com a finalidade

48 A escolha dos dados a serem coletados e sua análise sempre carregam potenciais vieses por parte do pesquisador. Contudo, a natureza dos objetos de análise nas ciências naturais, por um lado, e nas ciências sociais, por outro, os diferenciam na possibilidade de que a coleta em si seja realizada com maior neutralidade teórica, considerando que “apenas nas Ciências Naturais os dados consistem em observações empíricas. Pelo contrário, nas ciências sociais, os dados consistem em significados sociais, e à sua interpretação e compreensão não podem ser assimiladas ou reduzidas a descobertas e avaliações de dados observáveis”. (RICHARDSON; PERES, 1999, p. 78)

de monitorar conflitos fundiários.

O terceiro banco de dados foi construído exclusivamente para a pesquisa, estruturado por meio da técnica de pareamento geoespacial entre a localização geográfica dos conflitos, conforme presente no banco de dados do Núcleo, com diversos outros conjuntos de dados públicos geolocalizados, como dados do CENSO 2000 e 2010 do IBGE, proximidade a equipamentos e serviços públicos e dados fiscais do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, dentre outros.

Analisar as localizações dos conflitos fundiários urbanos se faz, desta forma, fundamental para que se compreenda o cenário de disputa onde estão inseridos, conforme as características próprias da terra-localização apresentadas anteriormente a partir da perspectiva de Flávio Villaça (1985). Suas localizações e contextos implicam características distintas de desdobramento e embate envolvendo os imóveis e podem dar indícios sobre o perfil das próprias ocupações enquanto luta pela sobrevivência, para além da luta pelo direito à moradia.

3.2. Dados do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários

3.2.1. Estrutura dos dados originais da SEHAB

O banco de dados do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da Secretaria Municipal de Habitação é uma pioneira experiência na Prefeitura de São Paulo de acompanhamento e monitoramento sistemático de conflitos fundiários urbanos de dimensão coletiva no município, especialmente ações de reintegração de posse.

Para além de dados compilados por outras fontes relevantes, como os observatórios vinculados à academia, o simples fato dos dados serem agregados por um órgão público voltado especificamente à solução – anteriormente, “mediação” – desses conflitos já é digno de nota. Demonstram o reconhecimento da municipalidade, especialmente da secretaria responsável pela implementação de políticas de habitação, da existência, tamanho e natureza do problema, não sendo possível evitar dar-lhe algum direcionamento conforme sua prerrogativa.

A análise de quais dados são levantados, como são processados, quais são as perspectivas e maneiras de endereçamento atribuído a cada conflito pelo Núcleo é relevante para se verificar a maneira como o poder público municipal enxerga, aborda e atribui “forma” às ocupações. Verificar quais atributos são - e quais não são - padronizados, também fornece indícios sobre quais são os indicadores e análises vistos como mais relevantes para a prefeitura.

Como se verá, a maior parte dos dados do Núcleo não era padronizada e não estava disponível em formatos relacionais que permitissem análises e cruzamentos com outras bases de dados. Dada a natureza empírica da pesquisa, uma das primeiras atividades realizadas foi a interpretação, modelagem, padronização e estruturação de um banco de dados relacional para cruzamento com o banco de dados do TJ-SP e com o banco de dados locais⁴⁹.

O banco de dados original do Núcleo contava até o começo de 2019 com 294 conflitos e 60 atributos. No dicionário de variáveis, elaborado no contexto da pesquisa e reproduzido abaixo na Tabela 2, há 4 variáveis de controle criadas no processo de padronização e atributos do banco original. O dicionário de variáveis apresenta cinco colunas: o ID de identificação da variável, o nome da variável, sua descrição e dois campos de avaliação. O primeiro destes campos de avaliação, “Vazios”, representa a porcentagem dos 294 conflitos em que o respectivo atributo apresenta valor nulo. Quanto maior este valor, menor a quantidade de conflitos passíveis de análise e menor a possibilidade de estratificação na descrição estatística.

O segundo atributo de avaliação, “Únicos”, representa a contagem de valores únicos de determinado atributo. Quando apresenta muitos valores únicos, o atributo pode ser de identificação (apenas casos onde apresenta exatamente 294 valores únicos, um para cada conflito); pode representar uma informação textual sobre o conflito, como seu endereço, código do processo judicial ou observação anotada pela equipe de mediação; ser uma variável quantitativa discreta, como a contagem de famílias; ou uma variável contínua, como a área de mediação. Quando determinado atributo apresenta poucos valores únicos, pode representar uma variável binária ou categórica, como a titularidade da área ou a Prefeitura Regional de localização do conflito, sendo que na maior parte das vezes foi preciso limpá-las de forma a retirar anotações nas células e padronizar os valores das categorias.

Os atributos são divididos em blocos. O primeiro é composto das variáveis 1 a 6, de controle. O segundo é composto das variáveis 7 a 14, representando informações de “Situação” do conflito, cruciais para acompanhamento do Núcleo, tendo em vista sua inserção especialmente em casos de reintegração de posse. O terceiro bloco, variáveis de 15 a 40, são “Dados da ocupação”, cobrindo algumas categorias de descrição, com a titularidade e propriedade do terreno, dados trazidos do Habita-sampa, do histórico de intervenção da SEHAB e processo administrativo no âmbito da prefeitura. O quarto bloco, de 41 a 54, traz “Dados do processo”, especialmente com informações sobre os polos passivo e ativo e o estágio do processo judicial. E

49 Uma descrição em maiores detalhes sobre este processo e o modelo conceitual do banco de dados construído está presente no Anexo.

finalmente o quinto bloco, de 55 a 64, com informações de “Andamento na comissão”.

Dicionário de variáveis: conflitos (n = 294)				
id	Variável	Descrição	Vazios	Únicos
1	id_conf*	Identificador único do conflito	0%	294
2	id_pt*	Identificador único do ponto do conflito	0%	294
3	mapa_original*	Ponto existe no mapa original recebido?	0%	2
4	perímetros*	Quantidade de perímetros não contíguos o conflito possui	0%	6
5	ultima_atualizacao	Última atualização	13%	112
6	nome_area	Nome área	0%	294
7	estagio	Estágio de cumprimento da medida reintegratória / imissão na posse	41%	40
8	data_prevista	Data prevista (dia, mês e ano)	79%	57
9	data_real	Data real	57%	103
10	atuacao_comissao	Atuação da comissão de mediação (sim/não)	0%	3
11	motivo_negativa	Motivo da negativa	59%	6
12	situacao	Situação (em análise / solução em andamento / finalizado)	0%	3
13	perspectiva	Perspectiva de acordo (sem acordo / em análise / ...)	0%	4
14	solucao	Solução	73%	3
15	titularidade	Titularidade da área (pública / particular)	0%	8
16	proprietario	Proprietário	7%	149
17	endereco_inicial	Endereço constante da inicial	24%	218
18	endereco_mediacao	Endereço da mediação	4%	278
19	pref_regional	Prefeitura regional	0%	34
20	sehab_dts	DTS	0%	6
21	tipologia	Tipologia (terreno/ prédio/ galpão/ cortiço/ ...)	9%	7
22	area_processo	Área processo m ²	41%	150
23	area_mediacao	Área mediação m ²	19%	228
24	visita_grupo	Visita grupo intersecretarial defesa civil	0%	2
25	risco	Risco (sim / não/s/i)	4%	3
26	risco_tipo	Tipo de risco	6%	53
27	implica_ambiental	Implicações ambientais (sim / não)	7%	5
28	implica_ambiental_tipo	Tipo de implicação ambiental (app, desmatamento)	9%	25
29	zoneamento	Zoneamento	7%	44
30	estimativa_familias	Nº ESTIMADOS DE FAMÍLIAS	0%	120
31	fonte	Fonte	51%	69
32	familias_organizadas	Famílias organizadas (sim / não)	37%	5
33	entidade	Entidade	75%	33
34	movimento	Movimento	53%	28
35	contatos_representantes	Contatos dos representantes da área	92%	21
36	inicio_ocupacao	Início da ocupação	28%	151
37	habitasampa_mapa	Mapeamento HABITASAMPA (sim / não)	2%	3
38	habitasampa_identifica	Identificação HABITASAMPA	2%	17
39	habitasampa_nome	Identificação HABITASAMPA (nome)	3%	161
40	historico_intervencao	Histórico intervenção da SEHAB (atendimento habitacional)	62%	13
41	expediente_administrativo	Expediente administrativo (processo/tid/sei)	45%	148
42	processo_judicial	Processo judicial	7%	255

Dicionário de variáveis: conflitos (n = 294)				
id	Variável	Descrição	Vazios	Únicos
43	forum	Fórum	30%	85
44	polo_ativo	Polo ativo	32%	133
45	polo_ativo_defesa	Defesa polo ativo	51%	113
46	polo_passivo	Polo passivo	35%	94
47	polo_passivo_defesa	Defesa polo passivo	47%	93
48	polo_ativo_contato	Contatos polo ativo	75%	28
49	polo_passivo_contat	Contatos polo passivo	69%	54
50	liminar	Liminar (sim ou não)	49%	6
51	sentenca	Sentença (sim/não)	59%	3
52	transito_julgado	Trânsito em julgado	60%	4
53	gaorp_atuacao	GAORP (sim / não)	50%	5
54	gaorp_decisao	Decisão GAORP	53%	16
55	data_entrada_nucleo	Data da entrada no núcleo	43%	109
56	meio_entrada_comissao	Meio da entrada na comissão	25%	117
57	participacao_audiencia	Participação em audiência / reunião	56%	8
58	reuniao_conciliacao	Reunião de conciliação (mediação)	60%	9
59	acordo	Acordo (mediação)	64%	4
60	acordo_teor	Teor do acordo (síntese)	67%	10
61	cadastro_comissao	Cadastro comissão (sim / não)	14%	3
62	smads_sas	Supervisão de assistência social (SMADS)	67%	41
63	atuacao_comissao_forma	Atuação da comissão	74%	52
64	obs_andamentos	Observações / andamentos processuais	15%	42

Tabela 2. Reconstrução do dicionário de variáveis dos dados de conflitos mapeados pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019. Elaboração do autor. (* variáveis criadas no processo de padronização).

Há uma grande quantidade de atributos com baixo grau de preenchimento, tanto naqueles qualitativos quanto naqueles potencialmente categóricos. Mesmo assim, com alguns ajustes e padronizações, diversos atributos podem ser utilizados como variáveis categóricas e numéricas, abrindo boas possibilidades de análise, variando em profundidade e amplitude conforme o bloco.

A seguir, parte-se da estrutura do banco de dados e preenchimento dos campos para guiar o aprofundamento da análise sobre a abordagem do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários nos casos em análise, trazendo também à discussão outras informações colhidas nas entrevistas, decretos e portarias sobre a forma de atuação, capacidades e atribuições do Núcleo.

3.2.2. Distribuição territorial e densidade das ocupações

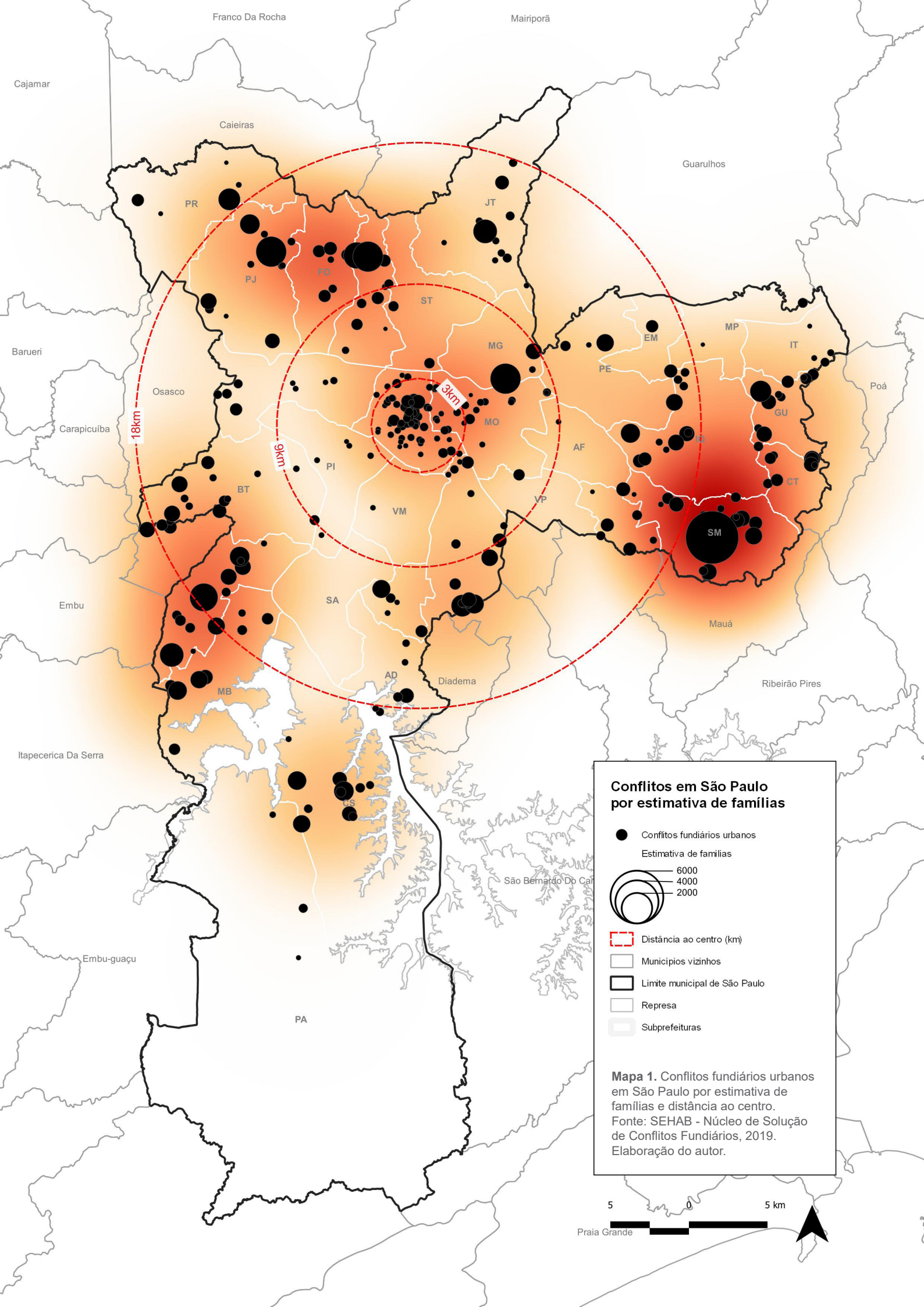
Estima-se que nos 294 conflitos listados pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB, mapeados e catalogados entre meados de 2016 e começo de 2019, viviam ao todo 62.977 famílias, o que equivale a aproximadamente 226 mil pessoas⁵⁰. O perfil das ocupações é bastante variado, com uma média de 214 famílias por conflito, mas uma mediana de 80 famílias e desvio-padrão de 455 famílias, indicando grande dispersão dos valores, onde 25 conflitos contam com menos de 10 famílias e 10 conflitos contam com mais de 1000 famílias, chegando a um máximo de 6000 em um caso isolado.

A dimensão coletiva dos conflitos é um dado muito relevante de sua gravidade, implicando dificuldades para organização interna da comunidade, estabelecimento de interlocução e especificidades jurídicas para tutela de direitos coletivos, como discutido no capítulo anterior. Ao mesmo tempo, essa grande discrepância no tamanho dos assentamentos em conflito, especialmente quanto ao número de famílias, tem importantes implicações tanto para o processo de mediação por parte da prefeitura, modificando inclusive a capacidade de pressão sobre o judiciário e articulação com outros atores da sociedade.

Todos os conflitos possuem estimativas de quantidade de famílias na base de dados original da prefeitura, mostrando a relevância desta informação para o Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários. Entretanto, apenas em metade dos conflitos registrou-se, adicionalmente, a fonte desta informação. Destes casos, verifica-se que os dados sobre a quantidade de famílias em 39 conflitos (27%) são provenientes do processo judicial, sendo a fonte mais frequentemente indicada; a segunda principal fonte é o próprio Núcleo ou outros departamentos da prefeitura, com 36 casos (25%); seguidos pela Comissão Municipal de Defesa Civil (COMDEC), também com 36 casos (25%); e da sociedade civil, entre ONGs e comunidades, com 22 casos (15%).

Uma vez que o Núcleo atua especialmente de forma reativa, tendo de ser instigado por outro agente social para se envolver no conflito, e que os dados sobre a quantidade de famílias no conflito muitas vezes são meras estimativas, não é possível afirmar rigorosamente que essa seja a quantidade total de famílias e pessoas envolvidas em conflitos fundiários na cidade de São Paulo. Apesar disso, mesmo considerando uma provável e considerável subnotificação, apenas aqueles mapeados

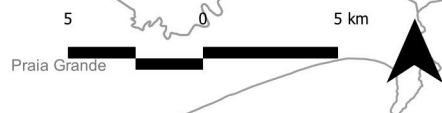
50 Para estimativa da quantidade de pessoas por domicílio, utilizou-se os dados para setores censitários classificados como aglomerados subnormais na cidade de São Paulo no CENSO 2010 do IBGE, obtendo-se uma média de 3,6 pessoas por domicílio.



Conflitos em São Paulo por estimativa de famílias

- Conflitos fundiários urbanos
- Estimativa de famílias
 - 6000
 - 4000
 - 2000
- Distância ao centro (km)
- Municípios vizinhos
- ▬ Limite municipal de São Paulo
- Represa
- Subprefeituras

Mapa 1. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por estimativa de famílias e distância ao centro. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019. Elaboração do autor.



nos 3 primeiros anos de atuação do Núcleo já correspondem a quase 2% de toda a população da cidade⁵¹, sem considerar as populações em luta pelo direito à moradia já identificadas em outras bases de dados, como o Habitasampa da SEHAB e o Observatório de Remoções.

Pode-se observar no Mapa 1 que a distribuição dos conflitos por quantidade de famílias na cidade também não é homogênea. Há uma concentração significativa de ocupações de porte médio a pequeno no centro da cidade e um anel com poucos conflitos de pequeno porte nas áreas adjacentes ao centro, especialmente em subprefeituras como Pinheiros (PI), Vila Mariana (VM), Santana-Tucuruvi (ST), Vila Maria-Vila Guilherme (MG) e Aricanduva (AF). Santo Amaro (SA) e Vila Prudente (VP) são as únicas subprefeituras sem nenhum conflito mapeado dentre as 32 subprefeituras. Já as ocupações de maior porte se localizam nas áreas periféricas da cidade, mas de forma também heterogênea, com concentrações em determinadas localidades.

Distribuindo-se pela distância ao centro, observa-se que há maior concentração dos conflitos a até 3 quilômetros do marco zero da cidade, seguido de uma baixa significativa na faixa subsequente até 9 quilômetros, como pode-se ver no Gráfico 5. Conforme se afasta do centro, chegando nas bordas do município e especialmente próximo às franjas da mancha urbana, encontra-se ocupações de porte médio a grande. São notáveis os conflitos na Zona Leste e nas bordas do município a sudoeste. As constatações realizadas até aqui serão reforçadas posteriormente com o cruzamento de outros bancos, como o de infraestrutura urbana e terrenos vazios.

Realizando a distribuição dos conflitos por distância e quantidade estimada de famílias na ocupação, observa-se com clareza no Gráfico 6 que a maior parte da população nas ocupações mapeadas se encontra em um primeiro raio entre 11 e 17 quilômetros ao centro da cidade, com conflitos distribuídos de maneira relativamente equilibrada entre as Zonas Leste, Norte e Sul, e um segundo raio entre 20 a 23 quilômetros do centro, com quantidade expressiva de famílias na Zona Leste e menos expressiva na Zona Sul. A disparidade na quantidade estimada de famílias por conflito de acordo com a distância ao centro suscita hipóteses sobre a densidade e a tipologia dos imóveis em conflito.

51 A cidade de São Paulo contava com aproximadamente 12,2 milhões de habitantes em 2018, de acordo com o IBGE.

Conflitos por distância ao centro e região da cidade

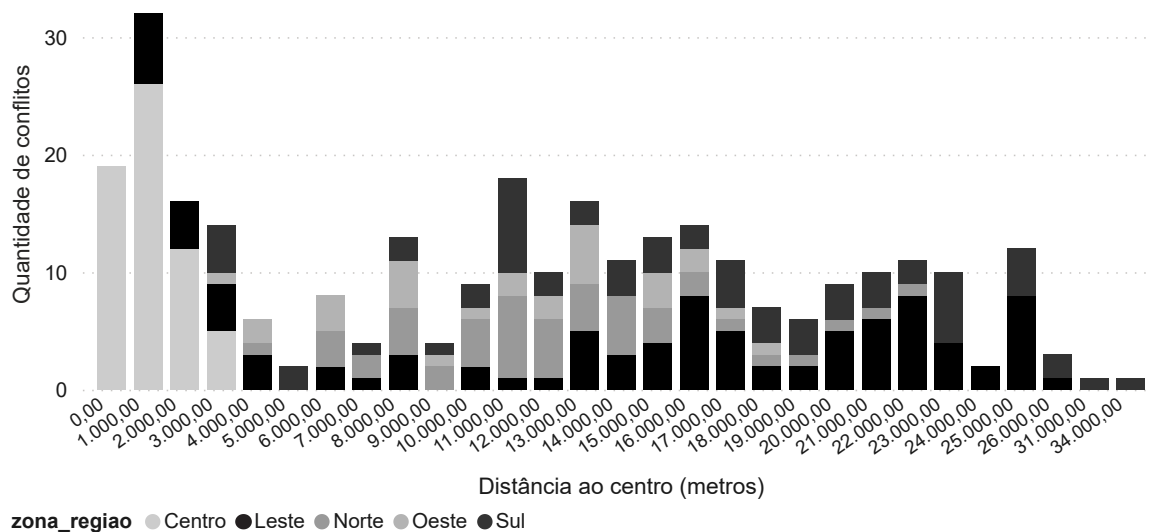


Gráfico 5. Quantidade de conflitos por distância ao centro da cidade e região. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.

Quantidade de famílias por distância ao centro e região

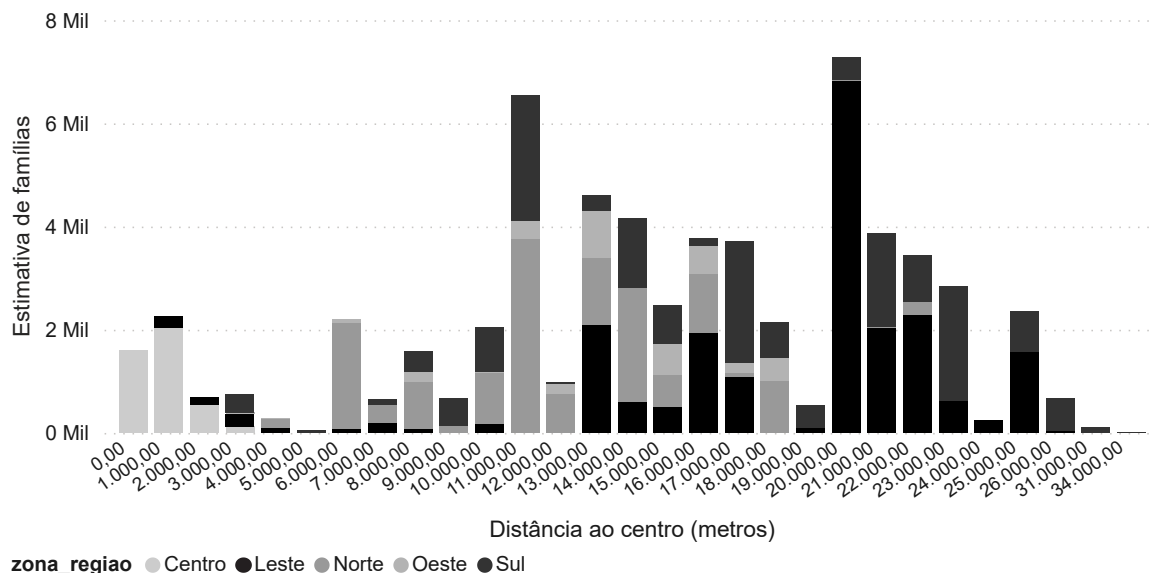


Gráfico 6. Quantidade de famílias estimadas por distância ao centro da cidade e região. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.

A base de dados do Núcleo possui a estimativa de área de 235 dos 294 conflitos (79,9%), representando 6,95 km² em extensão com uma densidade populacional líquida total de 24,7 mil habitantes por km². A título de comparação, a densidade populacional bruta do município de São Paulo em 2010 era de aproximadamente 7,4 mil habitantes por km² e apenas 5 dos 96 distritos da cidade apresentavam densidades líquidas mais altas do que aquela observada nos conflitos: os distritos da República e Bela Vista, os mais densos, apresentavam densidade líquidas de aproximadamente 36 e 33 mil habitantes por km², respectivamente⁵².

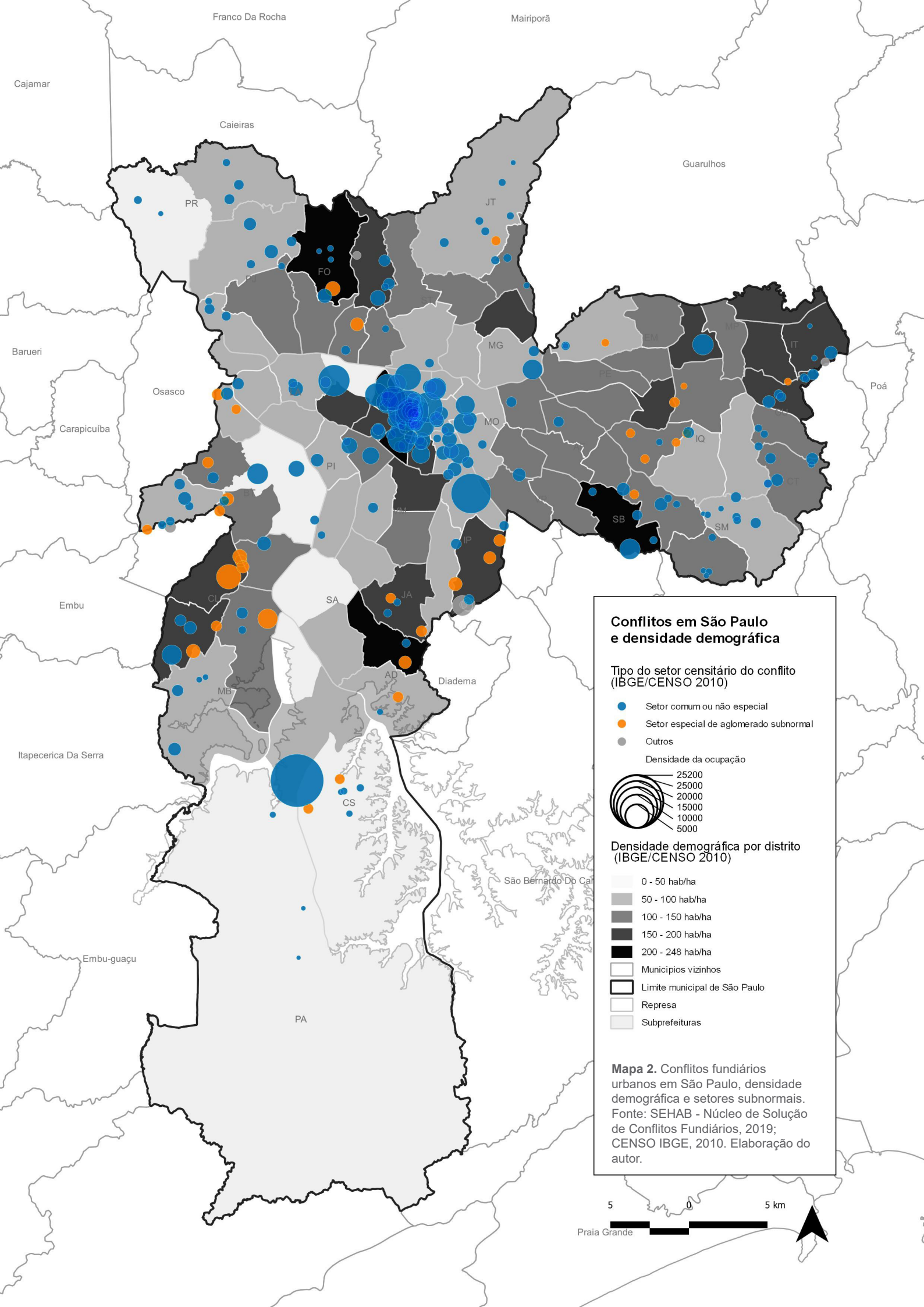
A densidade líquida média por conflito é de 1.412 habitantes por hectare, com mediana de 666 habitantes por hectare, apresentando grande dispersão na distribuição dos valores, com 282 no 25º percentil a 1370 no 75º percentil. Estes números dão indícios de que o perfil dos conflitos também é variado nos parâmetros de área e densidade, o que influencia no desdobramento dos casos.

A densidade das ocupações tem relação direta com a discussão sobre a função social da propriedade ocupada, sendo a contraposição da ausência de uso e exercício da posse por parte do proprietário ao uso efetivamente realizado pela comunidade um dos principais argumentos mobilizados pela defesa no contexto do litígio judicial.

No Mapa 2 e no Mapa 3, cada conflito é representado por um círculo cujo raio retrata a densidade da ocupação e não mais a estimativa de famílias, como nos mapas anteriores. No primeiro, representa-se a densidade bruta por distrito ao fundo, enquanto no segundo representa-se a renda média por distrito. É possível observar que os conflitos mais densos se localizam predominantemente nas áreas centrais, também densas. Aqueles em regiões periféricas apresentam densidades moderadas a baixas, mas localizam-se recorrentemente em distritos de densidades médias a altas, em todas as Zonas da cidade.

O anel intermediário, entretanto, especialmente no vetor sudoeste e leste mais próximo ao centro, não apresenta concentrações significativas de conflitos. Essa região possui distritos de densidades baixas a moderadas, mas renda significativamente mais alta do que os demais, sendo essa uma das características de desigualdade socioeconômica mais debatidas sobre a cidade de São Paulo. Mesmo com densidades demográficas baixas, são áreas dotadas especialmente de equipamentos de transporte e proximidade ao emprego, como se verá mais adiante. Sendo mais valorizadas pelo mercado imobiliário, são regiões onde a disputa pelas localiza-

52 CENSO 2010 – IBGE. Dados do universo e quadras fiscais da Secretaria Municipal da Fazenda da Prefeitura de São Paulo.

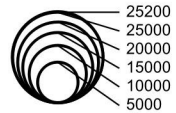


Conflitos em São Paulo e densidade demográfica

Tipo do setor censitário do conflito (IBGE/CENSO 2010)

- Setor comum ou não especial
- Setor especial de aglomerado subnormal
- Outros

Densidade da ocupação



Densidade demográfica por distrito (IBGE/CENSO 2010)

- 0 - 50 hab/ha
- 50 - 100 hab/ha
- 100 - 150 hab/ha
- 150 - 200 hab/ha
- 200 - 248 hab/ha

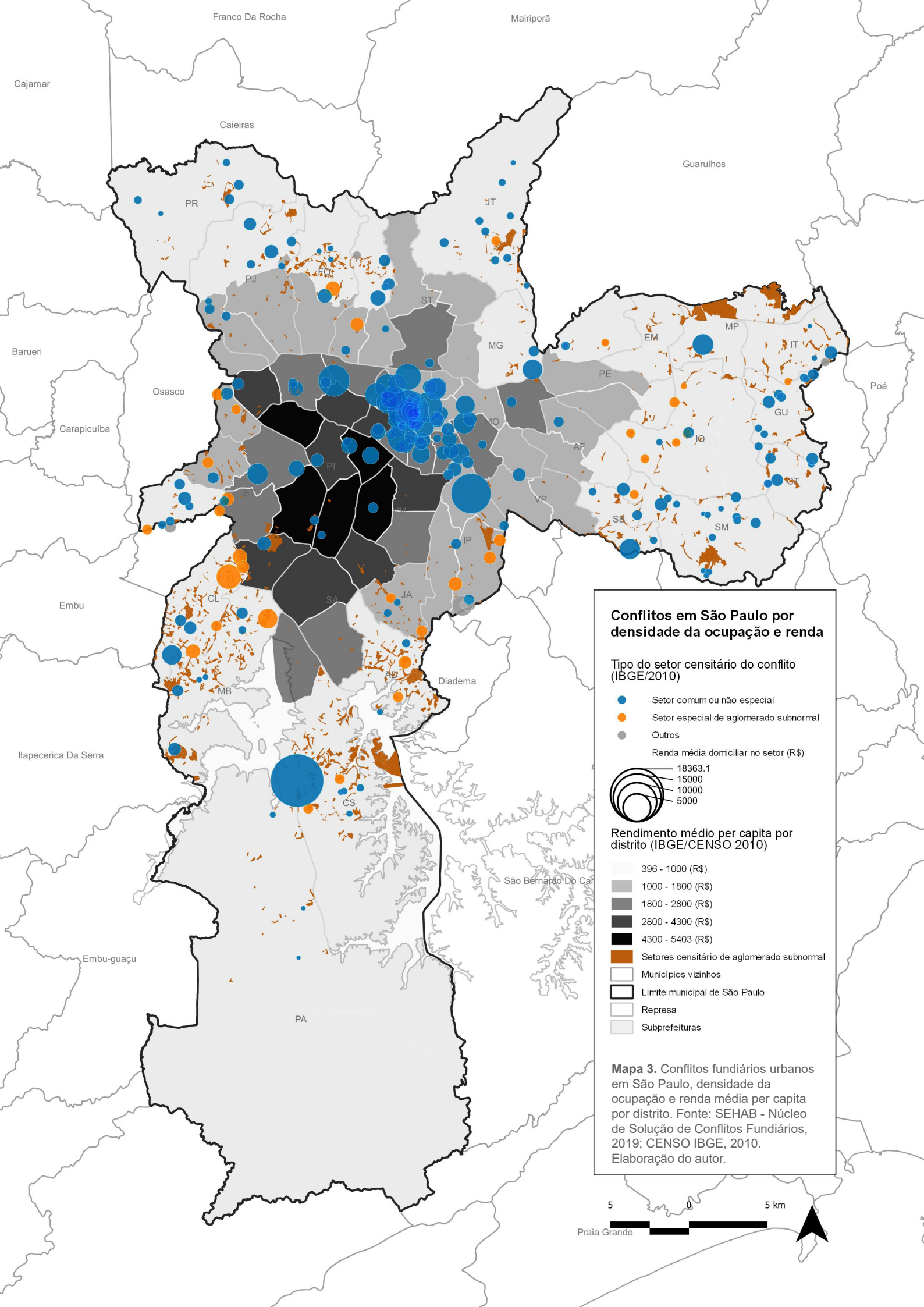
- Municípios vizinhos
- Limite municipal de São Paulo
- Represa
- Subprefeituras

Mapa 2. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo, densidade demográfica e setores demográficos e setores subnormais. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; CENSO IBGE, 2010. Elaboração do autor.

5 0 5 km

Praia Grande



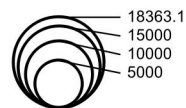


Conflitos em São Paulo por densidade da ocupação e renda

Tipo do setor censitário do conflito (IBGE/2010)

- Setor comum ou não especial
- Setor especial de aglomerado subnormal
- Outros

Renda média domiciliar no setor (R\$)

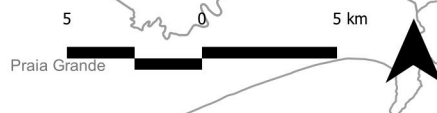


Rendimento médio per capita por distrito (IBGE/CENSO 2010)

- 396 - 1000 (R\$)
- 1000 - 1800 (R\$)
- 1800 - 2800 (R\$)
- 2800 - 4300 (R\$)
- 4300 - 5403 (R\$)

- Setores censitário de aglomerado subnormal
- Municípios vizinhos
- Limite municipal de São Paulo
- Represa
- Subprefeituras

Mapa 3. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo, densidade da ocupação e renda média per capita por distrito. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; CENSO IBGE, 2010. Elaboração do autor.



ções é mais intensa e acirrada, o que pode se relacionar com a baixa concentração de conflitos.

Observa-se, também, que diversos casos nas áreas periféricas estão localizados em setores censitários já identificados em 2010 pelo CENSO do IBGE como setores de aglomerados subnormais, indicando ocupações antigas ou ocupações novas em locais já tradicionalmente precários. Contudo, estes não são os conflitos mais periféricos em relação ao centro da cidade, que estão, na maior parte das vezes, localizados em setores censitários comuns ou não especiais, como no caso daqueles nos extremos da Zona Leste e da Zona Norte.

3.2.3. Tipologia dos imóveis em conflito

Uma das razões relacionadas à heterogeneidade no perfil de densidade das ocupações é sua tipologia, sendo este um dos atributos com grande grau de preenchimento nos dados da SEHAB. Pelo padrão de urbanização e dinâmicas urbanas da cidade de São Paulo, pode-se supor que os conflitos envolvendo prédios se concentram mais em áreas centrais, dotadas de infraestrutura, acesso a emprego e equipamentos públicos, enquanto aqueles envolvendo terrenos se distribuem em áreas periféricas, onde essa tipologia supostamente está mais disponível e as localizações são menos disputadas.

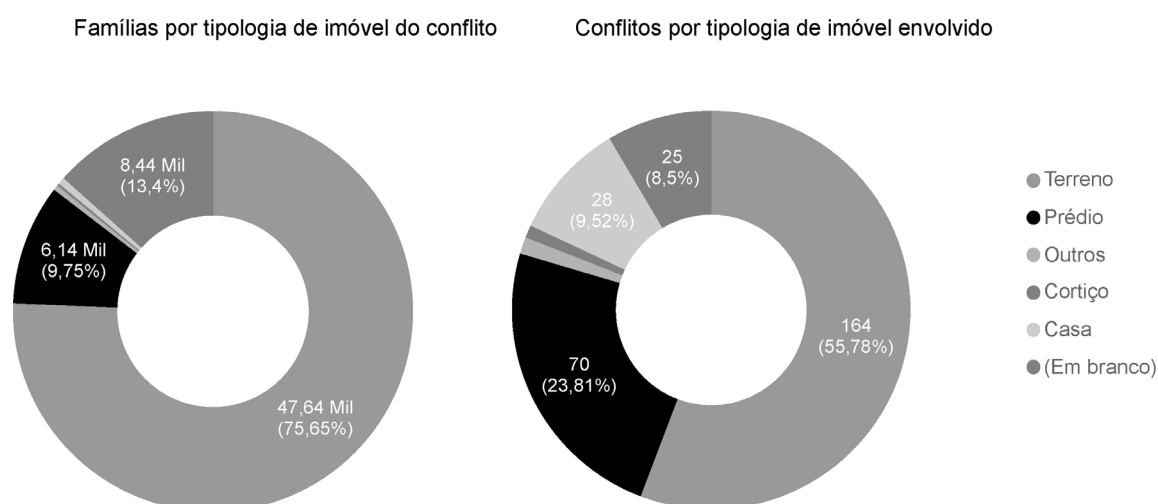


Gráfico 7. Quantidade de conflitos e quantidade de famílias por tipologia de imóvel envolvido no conflito. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.

Como se pode observar no Gráfico 7, a maior parte dos casos está relacionada a ocupações de terrenos, tanto em número de conflitos (55,8% deles) quanto de famílias que fazem parte das comunidades das ocupações (75,7% das famílias),

respectivamente. Importante notar que das quase 63 mil famílias mapeadas, 47 mil estão concentradas em 164 conflitos envolvendo terrenos, uma média de 287 famílias por conflito desta tipologia. Dos conflitos com tipologias identificadas, ocupações de prédios são a segunda com maior quantidade de casos (24% dos conflitos) e população (10% das famílias), uma média de 88 famílias por conflito.

No Mapa 4 pode-se observar que efetivamente há grande divisão entre os conflitos envolvendo prédios na área central e envolvendo terrenos nas regiões periféricas, divididos pelo anel intermediário com baixa concentração de conflitos. Além das tipologias apresentarem características e dinâmicas distintas de acordo com a natureza do imóvel em disputa, essa distribuição polarizada no território também as diferencia do ponto de vista das localizações em disputa.

Estes números ressaltam especialmente a relevância das ocupações de terrenos, mesmo que sua presença nos noticiários pareça ser menos frequente do que as ocupações de prédios em áreas centrais, especialmente após a queda do edifício Wilton Paes de Almeida em 2018. Vale ressaltar, adicionalmente, que na base da prefeitura havia 25 conflitos com estimadas 8.441 famílias ainda sem informações sobre a tipologia da ocupação, representando a maior concentração de famílias dentre todas as tipologias observadas.

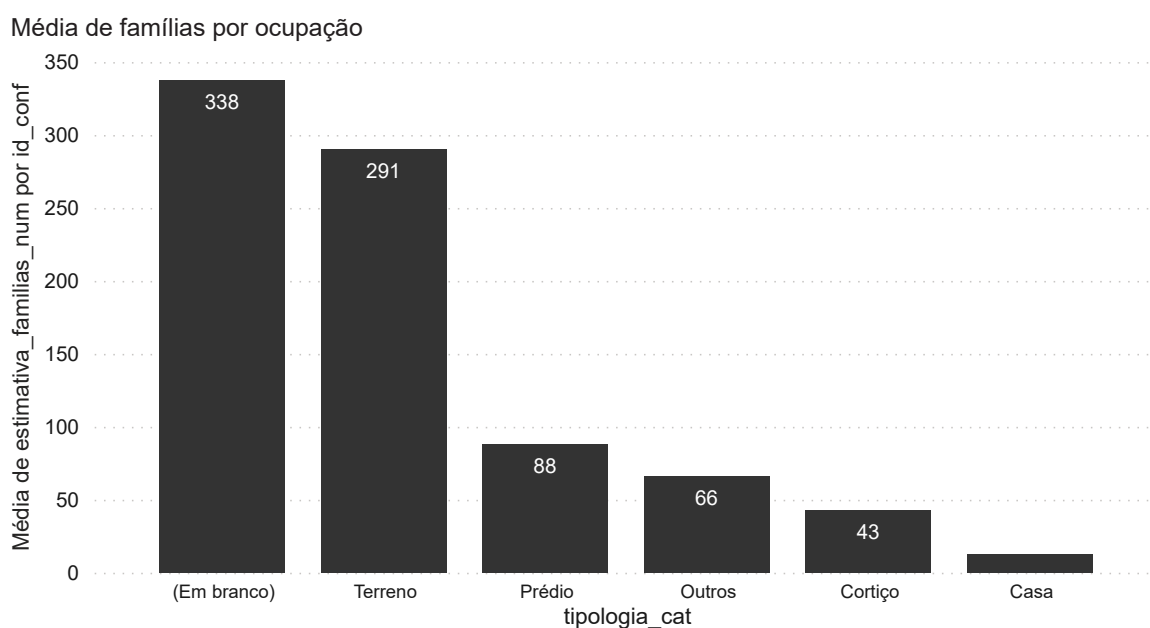
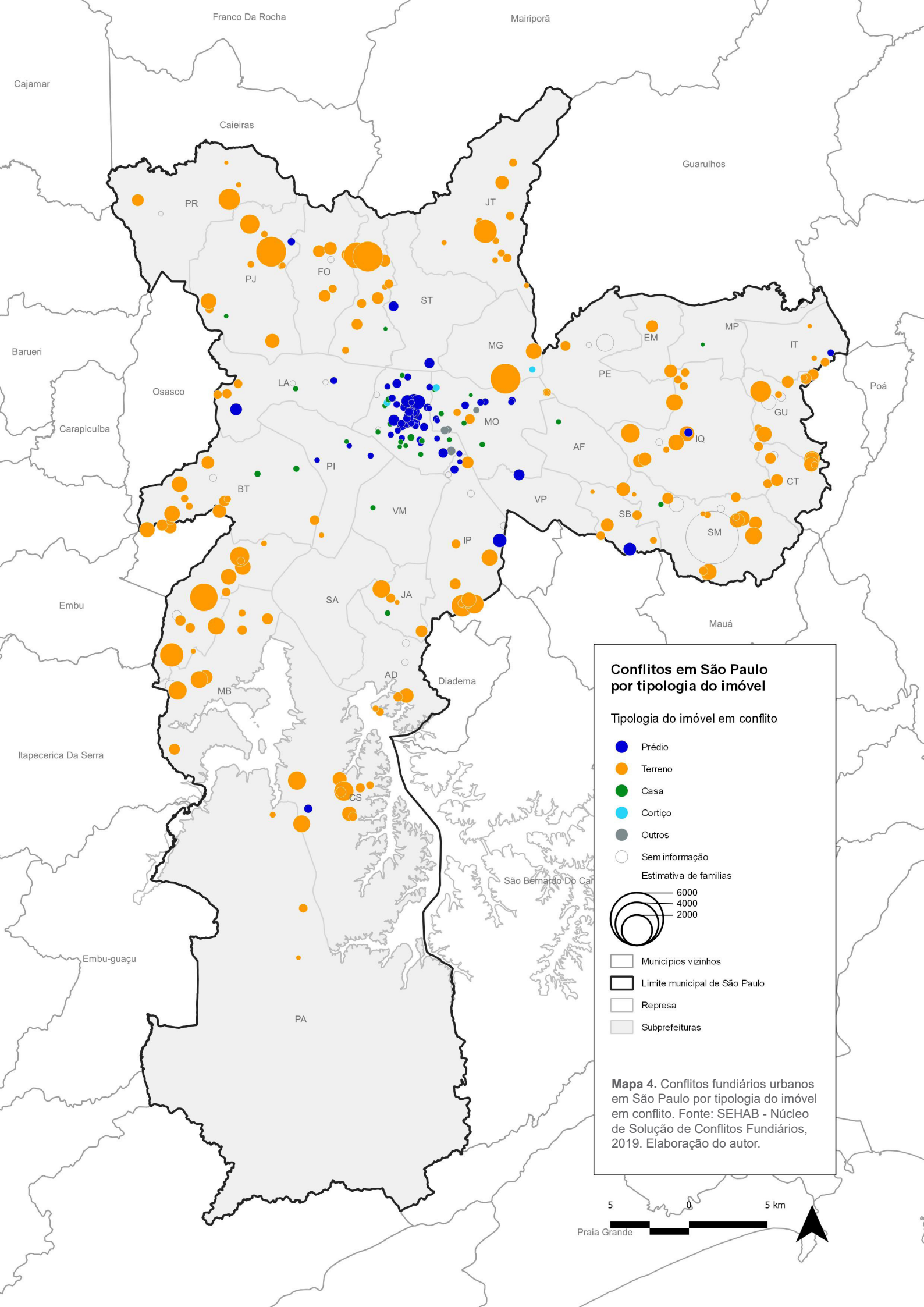


Gráfico 8. Média de famílias por ocupação, por tipologia de imóvel envolvido no conflito. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.

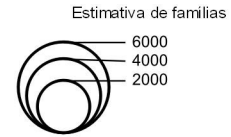
De acordo com a tipologia da ocupação e quantidade de famílias (ou “porte”), variam as implicações no curso do processo judicial e nos desdobramentos do pró-



Conflitos em São Paulo por tipologia do imóvel

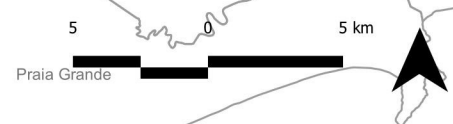
Tipologia do imóvel em conflito

- Prédio
- Terreno
- Casa
- Cortiço
- Outros
- Sem informação



- Municípios vizinhos
- Limite municipal de São Paulo
- Represa
- Subprefeituras

Mapa 4. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por tipologia do imóvel em conflito. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019. Elaboração do autor.



prio conflito. As ocupações de prédios, por exemplo, utilizam infraestruturas existentes, edificações com instalações deterioradas pelos anos de abandono, nem sempre projetadas e construídas para o uso habitacional, podendo gerar riscos variados aos seus moradores. Ocupações de terrenos, por sua vez, para além das carências em infraestrutura e serviços urbanos, muitas vezes ocorrem em áreas com pendências fundiárias ou mesmo em glebas não parceladas. Além do conflito fundiário pela disputa da posse, ambos os casos podem contar com diversas outras pendências ligadas a regularização e titulação da terra.

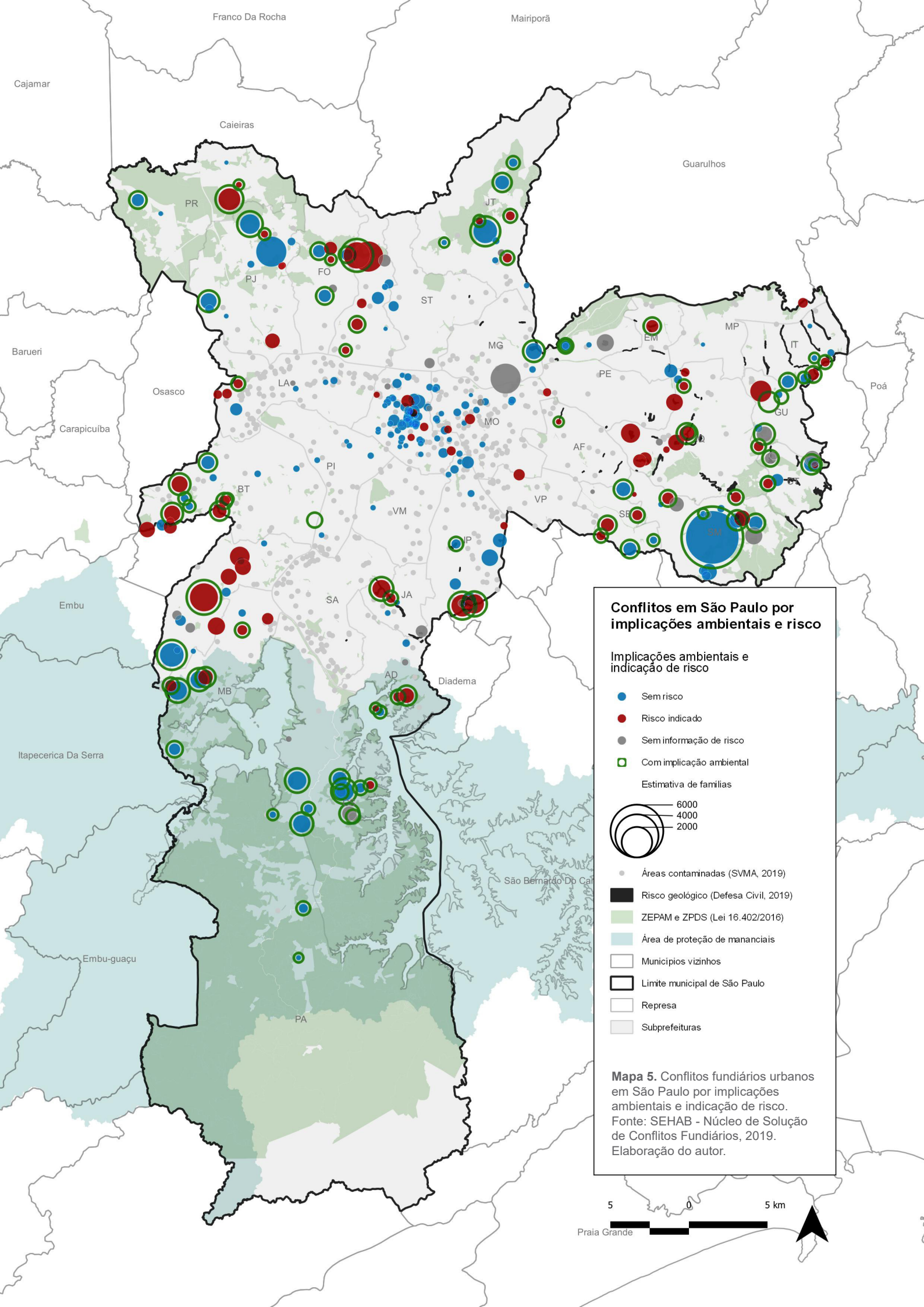
Enquanto a questão fundiária permanece sendo de responsabilidade da SEHAB por sua Coordenadoria de Regularização Fundiária, o Núcleo de Solução de Conflitos não possui responsabilidade, atribuição ou instrumentos para abordar o tema, reforçando seu foco institucional de atuar nos conflitos em si procurando “solucioná-los”. As questões fundiárias e, mais especificamente, as habitacionais e de urbanização, por vezes são discutidas simultaneamente ao transcorrer das negociações com o proprietário, mas permanecem sendo abordadas de forma desarticulada.

3.2.4. Risco e implicações ambientais

Tanto para ocupações de prédios quanto de terrenos, o argumento do risco e das implicações ambientais são recorrentes nas estratégias argumentativas mobilizadas no litígio judicial em casos de remoções de ocupações, como pontuado por Milano e como se observará nos dados extraídos das movimentações dos processos judiciais mais adiante. Não à toa, risco e implicações ambientais são dois conjuntos de atributos presentes na base de dados da SEHAB.

Vale ressaltar que o Núcleo ganhou mais força dentro da gestão municipal após a tragédia do edifício Wilton Paes de Almeida em 2018, quando passou a monitorar e mediar conflitos também de ocupações de prédios na área central na cidade e acompanhar o grupo intersecretarial da defesa civil formado com representantes da sociedade civil para avaliar os riscos nestes edifícios com acompanhamento do Ministério Público, buscando evitar que tragédia semelhante ocorresse e ao mesmo tempo reconhecendo que não era viável simplesmente “eliminar o problema” das ocupações de edifícios.

As indicações de risco e de implicações ambientais não estão distribuídas igualmente entre ocupações de terrenos e prédios. A base de dados que indica onde estão as áreas de risco acaba privilegiando os atributos geomorfológicos e vão se concentrar nos bairros periféricos, em áreas com probabilidade de acidentes em encostas ou margens de cursos d’água. Faltam levantamentos detalhados no nível das edificações, o que só ocorreu nas ocupações de edifícios, depois da ruína do Wilton



Conflitos em São Paulo por implicações ambientais e risco

Implicações ambientais e indicação de risco

- Sem risco
- Risco indicado
- Sem informação de risco
- Com implicação ambiental



- Áreas contaminadas (SVMA, 2019)
- Risco geológico (Defesa Civil, 2019)
- ZEPAM e ZPDS (Lei 16.402/2016)
- Área de proteção de mananciais
- Municípios vizinhos
- Limite municipal de São Paulo
- Represa
- Subprefeituras

Mapa 5. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por implicações ambientais e indicação de risco.
 Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.
 Elaboração do autor.



Paes de Almeida. Dos 43 conflitos envolvendo prédios que tiveram visita do grupo intersecretarial da defesa civil, apenas 4 possuem indicação de risco na base de dados da SEHAB. De todas as 70 ocupações de prédios, em apenas 6 (8,6% desta tipologia de imóvel) está indicada a presença de risco e em apenas 3 casos estão indicadas implicações ambientais. Os números indicam que risco e implicações ambientais não são predominantes nos conflitos envolvendo prédios.

O quadro é bastante diferente nos conflitos em terrenos. Dentre os 164 casos desta tipologia, em 70 (42,7%) há indicação de risco, dos quais os mais frequentes são riscos geológicos ou geotécnicos, com 37 casos, seguido de 13 ocupações próximas a linhas de alta tensão e 10 casos com risco de enchentes ou inundações. Quanto a implicações ambientais, em 85 casos (51,9% desta tipologia) há implicações ambientais indicadas, das quais quase a totalidade, 78 casos, referem-se a ocupações em áreas de proteção ambiental. Adiantando dados do bloco de atributos do TJSP, vale notar que dos 75 processos judiciais envolvendo áreas de proteção ambiental, 11 são Ações Cíveis Públicas dentre as 34 que têm o setor público como requerente. Para além destas, ainda são 19 ações movidas por pessoas físicas, 18 pelo setor privado e 4 por denominações comunitárias.

O fato dos conflitos envolverem implicações ambientais mesmo quando o requerente não é o setor público é relevante, tendo em vista a oposição entre o direito coletivo ao meio ambiente, comumente tutelado de forma mais pragmática pelo Poder Judiciário, versus o direito coletivo à moradia, entendido como abstrato pelo mesmo Poder. Mesmo que o requerente seja do setor privado e não um agente público dotado de prerrogativa legal para garantir a preservação ambiental, o litígio pode caminhar pelo argumento desta garantia em detrimento ao direito à moradia. A construção de alternativas que equilibrem ambos é específica e pode ser aventada especialmente por outros agentes sociais articulados ao polo passivo, como será discutido no último capítulo deste trabalho.

No Mapa 5 é possível ver que há poucos conflitos no centro da cidade com indicação de risco e nenhum com implicações ambientais. A maior parte das áreas de risco mapeadas pela defesa civil se localiza na Zona Sul e especialmente na Zona Leste. Mesmo que estas áreas sejam pontuais, são diversos os casos onde os conflitos estão instalados exatamente nelas. Por outro lado, há diversos casos, especialmente a sudoeste nas regiões do Campo Limpo (CL) e Butantã (BT) onde diversos conflitos indicam risco, mas o mapeamento da defesa civil não indica haver risco no local, suscitando a questão sobre a fonte da indicação de risco nestas localidades. Já quanto a implicações ambientais, marcadas com um círculo verde no entorno do conflito no Mapa, observa-se que há diversos casos nas áreas de proteção de mananciais na Zona Sul e em Zonas Especiais de Proteção Ambiental - ZEPAM, espe-

cialmente nas franjas da mancha urbana.

Risco e implicações ambientais podem ser utilizadas tanto de forma realista quanto retórica no transcurso dos conflitos pela parte que busca justificar a remoção das famílias do local. Há de se questionar se as indicações são acuradas, se não há alternativa de conciliação para equilibrar a presença das famílias com segurança e cuidado ambiental e, caso não haja, atentar ao fato de haver uma correlação muito explícita entre a localização dos conflitos e estas questões, possivelmente indicando grande vulnerabilidade da comunidade.

3.2.5. Organização da comunidade e relação com movimentos sociais

As articulações e a organização da comunidade aparecem em diversos relatos como um fator decisivo para a construção de alternativas de negociação, seja quando há implicações ambientais e indicação de risco ou não. Entretanto, são poucas as informações estruturadas relativas à organização da comunidade e às articulações que foram construídas com outros atores da sociedade e, ainda mais, de seus impactos no transcurso das negociações e mediações realizadas. O Núcleo possui informações sucintas sobre a organização da comunidade em algum tipo de associação ou entidade e de seu envolvimento com movimentos populares.

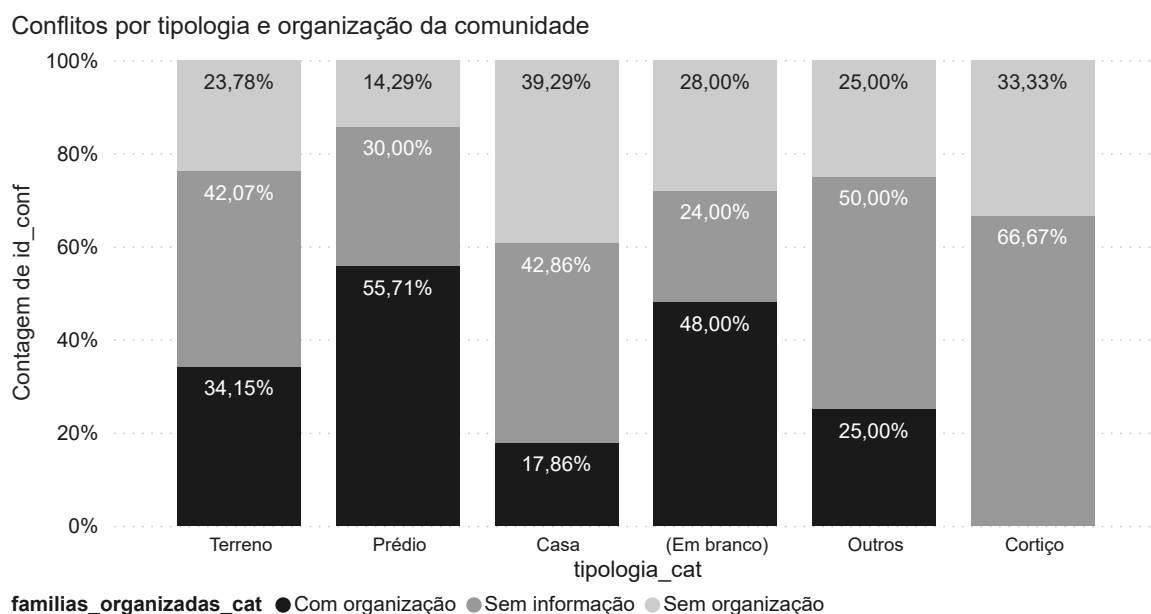


Gráfico 9. Conflitos por tipologia do imóvel ocupado e presença de organização da comunidade. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.

Conflitos por tipologia e envolvimento com movimento social

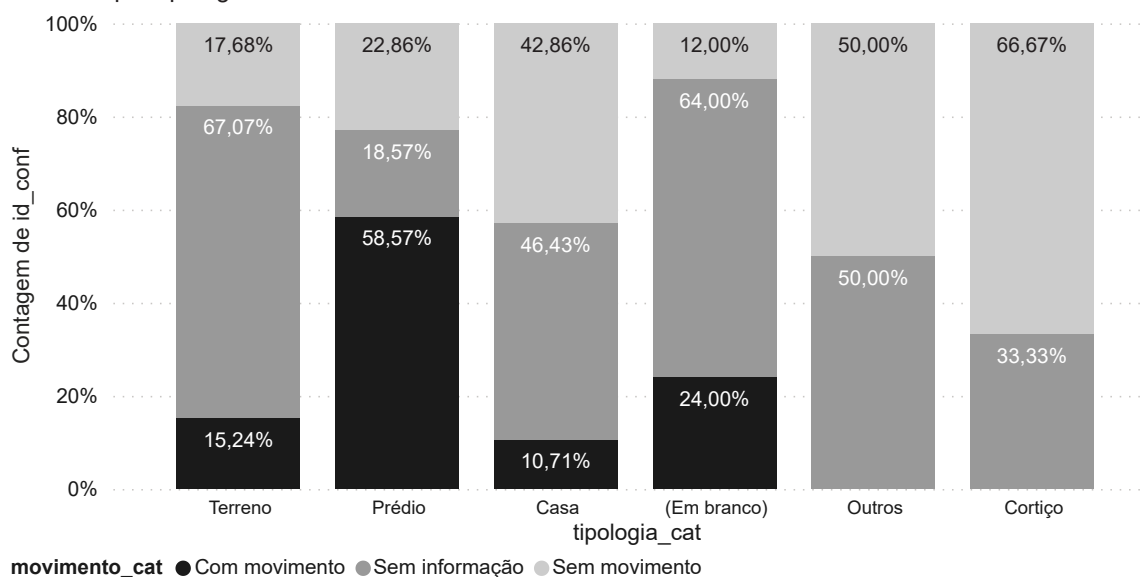
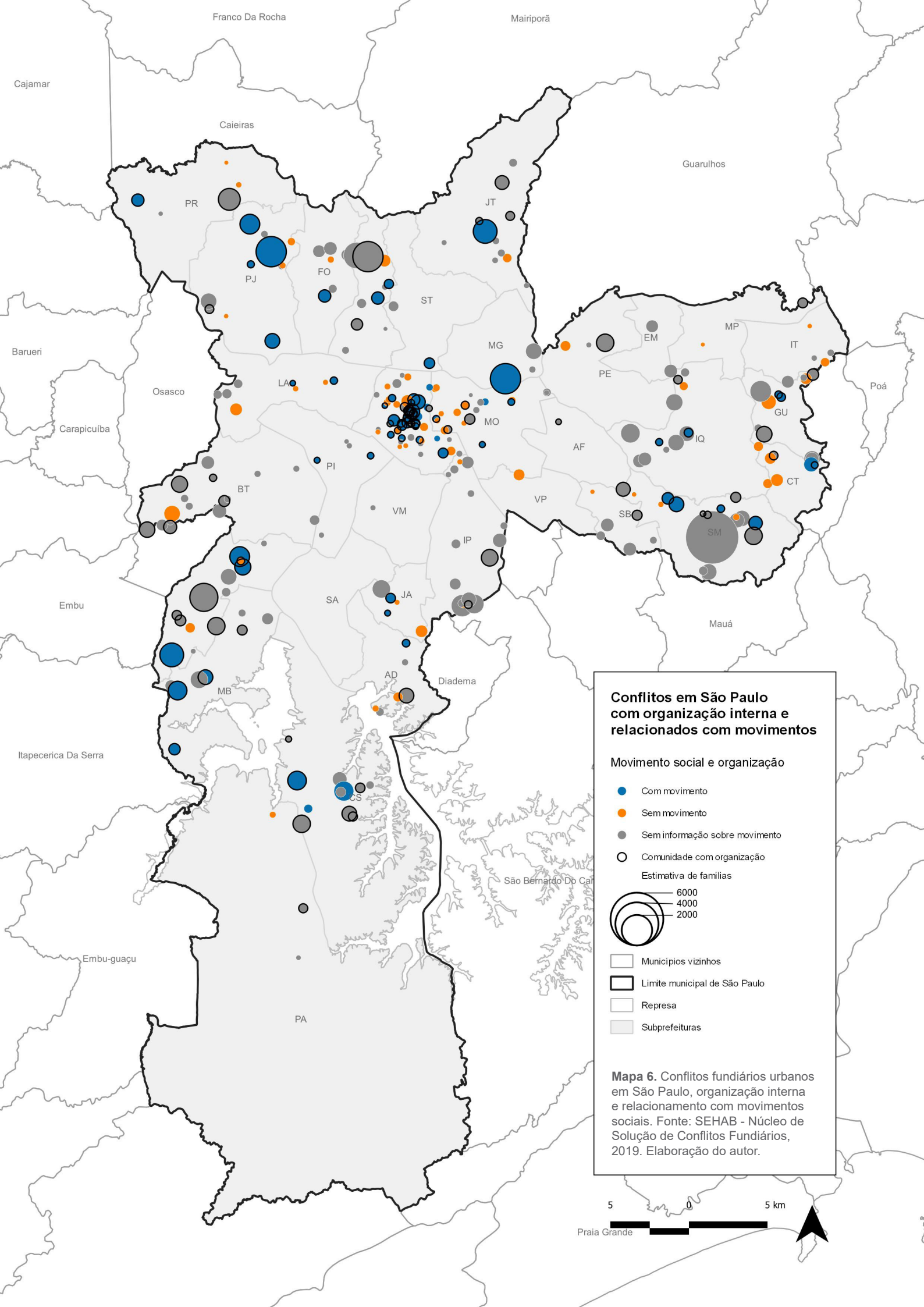


Gráfico 10. Conflitos por tipologia do imóvel ocupado e envolvimento com movimento social. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.

O Núcleo da SEHAB não possui informação sobre organização da comunidade em 42% dos conflitos envolvendo terrenos e 30% envolvendo prédios. Observa-se que 55,7% daqueles que ocorrem em prédios possuem organização, enquanto são 34,1% quando se tratam de terrenos. O padrão é semelhante, mas mais acentuado, na relação com movimentos sociais: a SEHAB não possui informação em 67% dos casos envolvendo terrenos, mas de apenas 18,6% dos conflitos em prédios. São apenas 15,2% dos conflitos em terrenos que há informação de relação com movimentos sociais, enquanto são 58,6% quando envolvem prédios.

Os dados indicam um perfil bastante distinto nos conflitos envolvendo terrenos e prédios, as duas tipologias com maior quantidade de casos e famílias envolvidas. Nos casos que envolvem prédios, os conflitos parecem mais organizados e com mais envolvimento de movimentos sociais. Isso pode estar relacionado à natureza destas ocupações, muitas vezes já realizadas como estratégia de luta dos movimentos sociais, fomentando organização interna, como ação política pelo direito à moradia em locais onde há boa oferta de infraestrutura e serviços públicos, normalmente no centro da cidade.

Já as altas taxas sem informação nos casos envolvendo terrenos, assim como a grande quantidade de casos sem organização e sem envolvimento de movimentos sociais, podem indicar um maior grau de vulnerabilidade, com desarticulação interna e externa de parte significativa destes casos que, vale ressaltar, são aqueles que

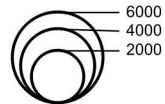


Conflitos em São Paulo com organização interna e relacionados com movimentos

Movimento social e organização

- Com movimento
- Sem movimento
- Sem informação sobre movimento
- Comunidade com organização

Estimativa de famílias



- Municípios vizinhos
- Limite municipal de São Paulo
- Represa
- Subprefeituras

Mapa 6. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo, organização interna e relacionamento com movimentos sociais. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019. Elaboração do autor.

5 0 5 km

Praia Grande



congregam a maior população dentre o universo de estudo. A escala destas ocupações associada ao perfil dos terrenos vazios que são ocupados e à rotatividade da comunidade presente, complexifica sua organização e a construção de consensos e negociação com os órgãos públicos e proprietários, dificuldades mencionadas recorrentemente nas entrevistas realizadas.

Entretanto, por estes mesmos motivos, essa organização interna se faz especialmente necessária para a definição de estratégias de ação e articulação com outros atores que podem aportar novos conhecimentos e capacidades ao transcurso do conflito. Na perspectiva de redes destes atores sociais, mesmo organizadas, as entidades das comunidades normalmente possuem poucas pontes com outros atores, pouca densidade nestas relações, localizando-se em uma área não apenas territorialmente periférica, mas também relacionalmente periférica (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2008). Os movimentos sociais e populares, por sua vez, localizam-se normalmente no centro destas redes, com maior densidade de relações e acesso a mais atores sociais como assessorias jurídicas e universidades, para além do conhecimento acumulado de outras ocupações. Como ressaltado no estudo de Gurza Lavalle, Castello e Bichir:

“Finalmente, na ‘periferia’ da rede estão associações de vizinhos e associações comunitárias. Organizações periféricas da sociedade civil não têm uma rede de relações densa, não são atores chave para outros atores, têm acesso e controle relativamente limitados aos fluxos de rede, e são fortemente dependentes de entidades com posições mais centrais para serem capazes de atingir atores ou lugares na rede - isso é, elas apenas atingem nichos muito específicos diretamente” (Idem, 2008, p.28, tradução nossa).

3.2.6. Situação e desfechos dos conflitos

No bloco de situação, há evidente destaque ao contexto judicial, especificando-se o estágio de cumprimento da medida de reintegração de posse ou imissão na posse, a data prevista e a data real de cumprimento da sentença. Estes atributos - que são as primeiras informações depois da identificação da ocupação na tabela da prefeitura, demonstrando desde já sua relevância - indicam que os conflitos já estão em litígio judicial e que possivelmente já há data para o cumprimento de sentenças para remoção.

Dentre 173 conflitos (59% do total) que possuíam informações sobre o estágio de cumprimento da sentença de reintegração, ao menos 56 (19% do total) estavam classificados como “Medida reintegratória pode ser cumprida imediatamente”, sendo a categoria com mais casos, seguida de “Medida reintegratória suspensa”, com 27 casos (9%), e “Medida reintegratória inexistente”, com 12 (4%). Há diversas categorias não padronizadas que informam que a reintegração de posse já foi realizada.

Os atributos seguintes na ordem da tabela da prefeitura informam a decisão do Núcleo em atuar ou não no conflito, seguido da descrição do motivo da negativa, quando aplicável. O departamento decidiu atuar em 241 casos (82%) e não atuar em 31 deles (10%)⁵³, cuja principal justificativa para a negativa é a falta de tempo hábil para desenvolver os trabalhos de mediação. Interessante observar que até mesmo este órgão da Secretaria Municipal de Habitação, responsável especificamente por monitorar e lidar com os conflitos no âmbito do Poder Executivo, muitas vezes identifica os casos quando já é “tarde demais”.

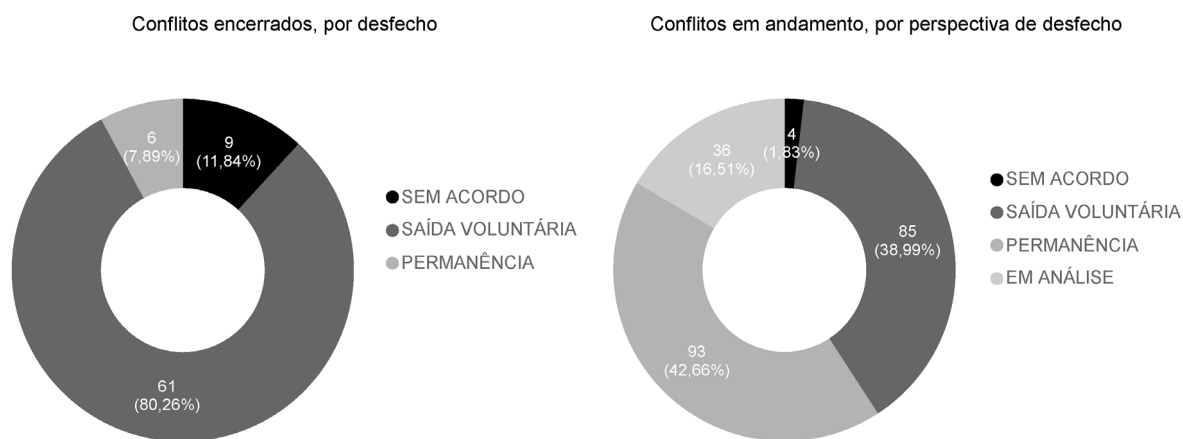
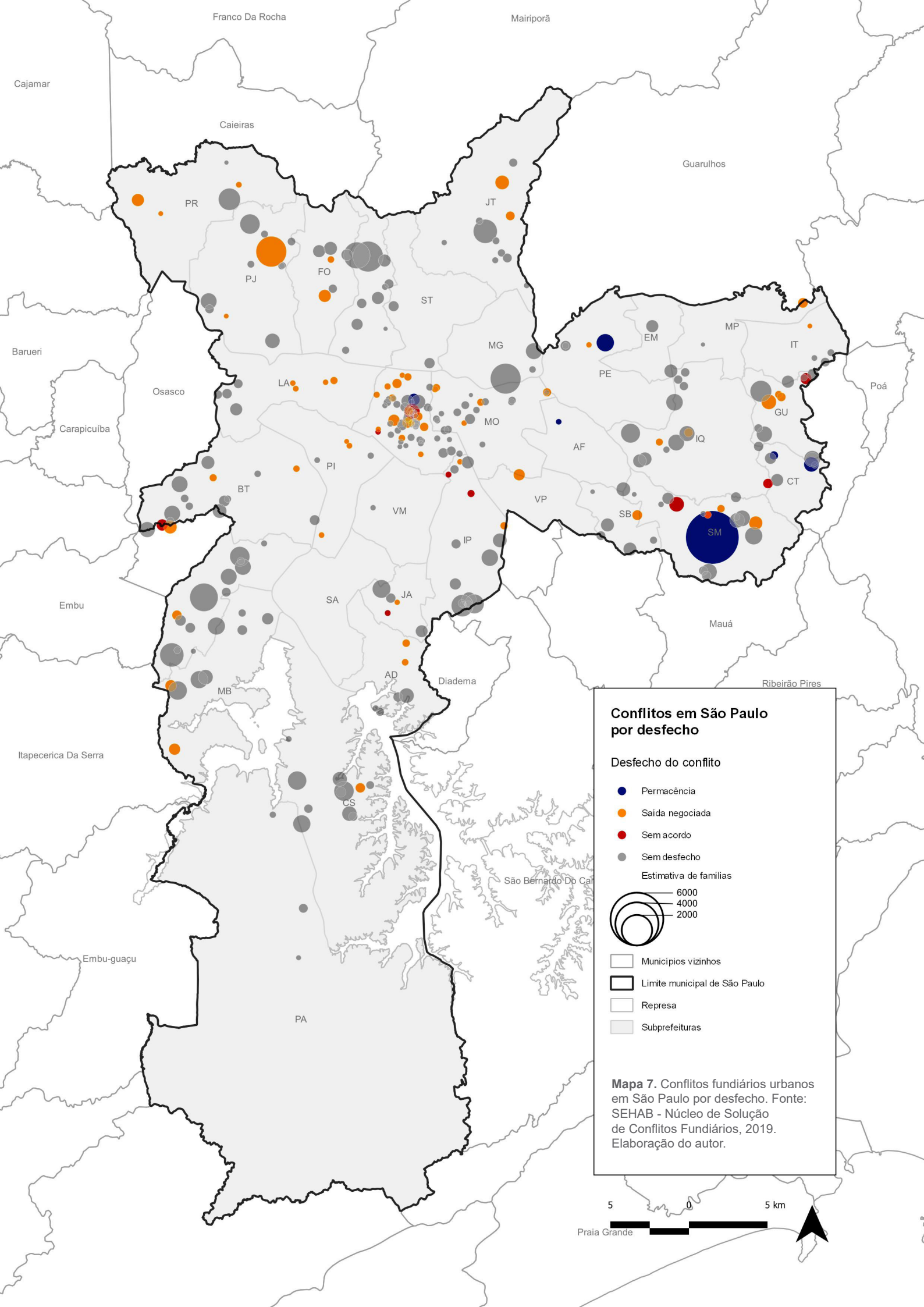


Gráfico 11. Conflitos encerrados e em andamento em janeiro de 2019, por desfecho e perspectiva de desfecho. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.

Evidente que em muitos dos casos onde já não havia tempo para atuar no conflito, isso se deveu à data de criação do Núcleo, estabelecido nos últimos dias de 2016, de tal maneira que quanto mais consolidado este passou a estar, outros atores envolvidos com as ocupações passaram a notificá-lo e ativá-lo mais rapidamente para contribuir no conflito. Todavia, resta mais um indício de que não havia anteriormente no âmbito público outro departamento com capacidades e atribuições institucionais estabelecidas para enquadrar os conflitos antes que uma sentença de reintegr

⁵³ Outros 8% estavam “Em análise”.



gração de posse pudesse ser cumprida, reforçando os argumentos apresentados no capítulo anterior sobre os enquadramentos do Poder Executivo.

O bloco situação ainda conta com atributos que informam que, em janeiro de 2019, 76 (26%) dos 294 conflitos mapeados haviam sido finalizados. Há, ainda, informações sobre as “soluções” dos encerrados e as “perspectivas” daqueles ainda em andamento, na visão do Núcleo. Importante ressaltar a utilização do termo “solução”, neste caso, que suscita a discussão sobre quais seriam as soluções possíveis para conflitos fundiários de dimensão coletiva.

Do ponto de vista da comunidade e do direito à moradia, pode-se dizer que seriam soluções habitacionais (em suma, atendimento em unidades novas, urbanização, melhorias, regularização) que garantissem esse direito constitucional, mesmo em situação de conflito de posse da terra. As categorias presentes nos dados, contudo, são especificamente relacionadas à solução do conflito do ponto de vista da disputa em si, podendo-se entender melhor como “desfecho”, do que “solução”. Em outras palavras, na maior parte dos casos não há solução para a dimensão habitacional do conflito, senão apenas um desfecho deste.

Dos 76 conflitos finalizados, em 6 (8%) a população permaneceu no local, em 9 (12%) não houve acordo e em 61 (80%) houve “Saída voluntária”. Este é outro termo que merece destaque. A “Saída voluntária”, em um contexto onde um sem número de famílias estão ocupando uma área de terceiros em função da falta de alternativas de moradia, já soa como um desfecho inusitado, pois não é plausível que a “vontade” faça parte do universo de desfechos das famílias. Em entrevista com técnicos do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários - na ocasião, ainda “Mediação” de conflitos fundiários - abordando a questão, ficou claro que o termo mais adequado poderia ser “Saída sem confronto” ou “Saída negociada”, referindo-se ao confronto das famílias com a polícia. Por esse mesmo motivo, há de se supor que parte dos casos identificados como “Sem acordo” podem ter levado a cabo a reintegração com confronto, sem que essa informação esteja presente objetivamente nos dados, ou simplesmente a retomada da posse pelo requerente ainda aguarda para ser executada.

Os números mostram um cenário nada favorável às famílias das ocupações, mas a perspectiva do Núcleo para os casos ainda em andamento era muito mais otimista do que aquele observado nos casos já com desfecho. Embora apenas 8% dos casos haviam sido encerrados com a permanência das famílias no local, o Núcleo considerava a permanência como perspectiva viável para quase 42% das outras ocupações. Da mesma forma, avaliava que apenas 2% não teriam acordo, contra 12% dos casos encerrados deste modo. Finalmente, avaliava que em 39% dos casos haveria a saída negociada das famílias, contra 80% daqueles encerrados.

Este percentual de perspectiva de saída negociada reforça o diagnóstico de falta de política pública para enquadrar o direito à moradia das famílias que fazem parte das ocupações. Não há atributos no banco de dados que digam sobre o destino das pessoas que se retiram das ocupações quando estas são encerradas. Nas entrevistas com os técnicos do Núcleo reforçou-se que não há um acompanhamento destas famílias nestas ocasiões, inclusive por falta de recursos materiais, humanos e atribuições específicas para que o Núcleo realize esta tarefa.

Em outras palavras, na grande maioria dos casos não se sabe para onde estas famílias vão após saírem “voluntariamente” - leia-se, negocialmente - da ocupação, evitando confronto com a polícia. Resta evidente que, também na grande maioria dos casos, estas famílias não são acolhidas imediatamente por programas de moradia, por mais que hajam casos excepcionais onde há o pagamento de auxílio aluguel, especialmente quando há tal determinação por parte do Poder Judiciário.

3.2.7. Desdobramento dos conflitos nos trabalhos do Núcleo

No quinto bloco de atributos, onde são coletados dados de andamento dos trabalhos no Núcleo, o tipo de informação é diferente. Diferentemente do bloco situação, onde de forma geral todos os conflitos possuem dados preenchidos, a maior parte dos casos no bloco de andamento possui campos vazios. Até mesmo informações cadastrais, como a data de entrada no núcleo e o meio desta entrada, possuem 43% e 25% de campos vazios, respectivamente. Mesmo incompleto e não padronizado, com preenchimento em formatos e grafias variadas para as mesmas informações, este último traz grande riqueza para que se verifiquem as relações estabelecidas entre o Núcleo e outros atores, discussão que será aprofundada no último capítulo.

O meio mais frequente de entrada dos conflitos no Núcleo é por indicação de outros departamentos e órgãos da própria Prefeitura de São Paulo, representando 65 (29,4%) dos 221 casos com a informação preenchida. São variadas as subcategorias, nestes casos, como subprefeituras e gabinetes de outras secretarias, mas especialmente outros departamentos da própria SEHAB e diversos processos administrativos cuja origem não é informada.

A existência destes, entretanto, mostra que o caso já era de conhecimento do Poder Executivo e tramitava em algum órgão da prefeitura. Em entrevista com técnicos do Núcleo, foi indicado que diversos casos de conflitos anteriormente chegavam à Coordenadoria de Regularização Fundiária - CRF, mas seus processos administrativos permaneciam sem andamento, uma vez não havendo políticas, programas ou prerrogativas para endereçamento interno. Após a criação do Núcleo, este passou a

receber estes casos e gerenciá-los.

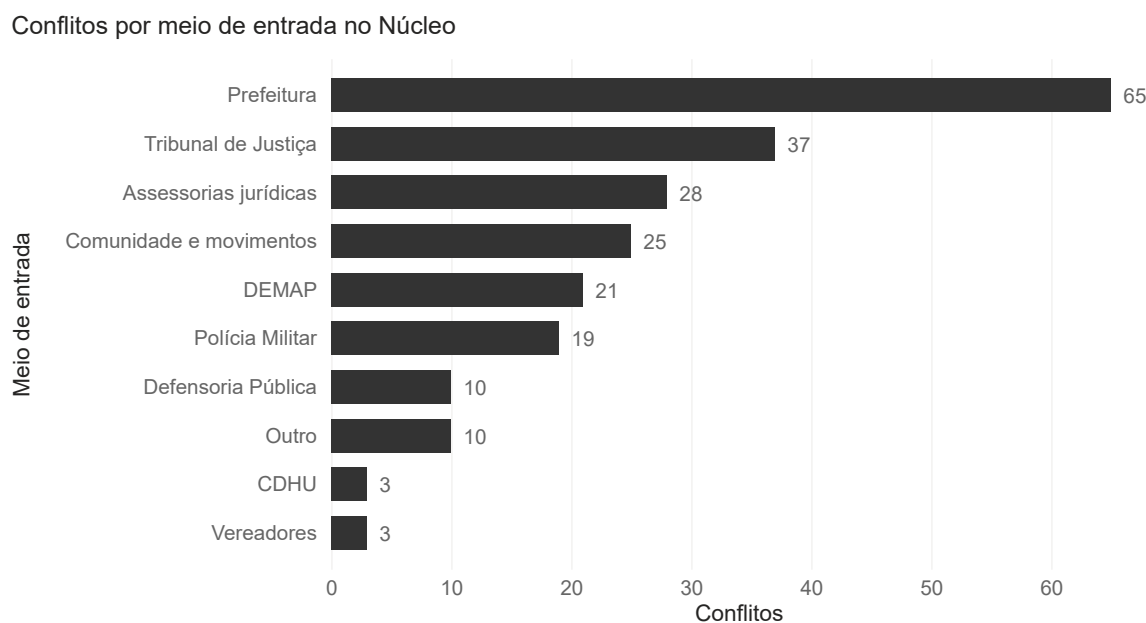


Gráfico 12. Conflitos por meio de entrada no Núcleo, categorizado. Elaboração do autor. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019.

O Tribunal de Justiça, incluindo seu Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), é o meio de entrada de 37 casos (16%), a segunda categoria mais frequente. É importante ressaltar que, desde a revisão do Código de Processo Civil em 2015, vigente desde março de 2016, lê-se no novo artigo que trata de litígios coletivos pela posse de imóvel ocorrido há mais de ano e dia:

“Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório” (BRASIL, 2015a Art. 565, § 4º).

Sendo assim, ao juiz passa a ser facultada a intimação da prefeitura para se manifestar, podendo ser provocado a fazê-lo por outras partes envolvidas, como a defesa do polo passivo ou a Defensoria Pública, que podem buscar ganhar tempo no processo judicial e trazer novos elementos ao litígio ao ativar o Núcleo. De forma semelhante, a prefeitura passa a ter um departamento específico para acolher estes casos, o que não estava disponível antes.

Contudo, nas ocasiões em que o Tribunal é o meio de entrada, a avaliação do Núcleo é mais pessimista, e não à toa: não houve a permanência das famílias no local nos 16 casos encerrados onde este foi o meio de entrada. Enquanto em 42% dos conflitos ainda em andamento a perspectiva do Núcleo é de consolidar as famílias no local, nos casos que tiveram o Tribunal de Justiça como meio de entrada, essa perspectiva cai para 28%, enquanto aquela de saída negociada passa de 39% para 62%.

As perspectivas são mais otimistas para casos cujos meios de entrada são assessorias jurídicas, especialmente o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Escritório Modelo da PUC de São Paulo, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, movimentos sociais ou a própria comunidade. Nestes casos, a perspectiva de permanência é de quase 49% e a de saída negociada cai para 31%. Estes números, mesmo sendo provenientes da avaliação de um órgão do Poder Executivo, que naturalmente carrega viés pela própria posição que ocupa, não são menos relevantes, ao que vale levantar hipóteses sobre este otimismo.

A mera presença de atores articulados com a comunidade já é digna de nota, atuando ativamente no conflito para buscar a participação do Núcleo, vendo nele a oportunidade de trazer novos elementos às negociações. A grande maioria dos casos trazidos por estes atores estão efetivamente em litígio judicial - dos 63 casos trazidos por eles, encerrados ou em andamento, apenas 5 (8,0%) não estavam na justiça - indicando que provavelmente buscavam reforçar argumentos e posições frente aos desafios judiciais e aportar novos elementos que porventura apenas o Núcleo poderia ter acesso, como dívidas tributárias e irregularidades fundiárias. Como se discutirá mais adiante, esse perfil de atuação articulada em rede, agregando novas possibilidades, posições e informações de agentes variados, vai gradualmente apresentando novas dimensões da ocupação e do conflito, mudando sua forma para o Poder Judiciário e para o próprio proprietário, alterando, por conseguinte, as grâmaticas de mediação envolvidas no conflito.

A sequência de atributos também merece destaque e se relaciona com as próprias possibilidades e limitações do Núcleo para enquadrar os conflitos. O primeiro é aquele que informa sobre a ocorrência de reunião de conciliação. Mesmo que o preenchimento deste campo seja limitado (60% dos conflitos não possuem informação e há preenchimentos “Não”, “Não houve” ou “N/A”), a ideia de “conciliação” remete à busca de uma solução do conflito pelo caminho da pacificação, de tal forma que pouco reverbera a efetiva solução do problema da moradia, senão da disputa em si⁵⁴.

54 Aqui, reuniões de conciliação não devem ser confundidas com Audiências de Conciliação, que podem ser conduzidas dentro do transcurso do litígio judicial com acompanhamento do juiz da ação.

Não por acaso, o percurso de consolidação do Núcleo na estrutura administrativa da SEHAB, como ressaltam os envolvidos, foi muito pautado pelo interesse da gestão municipal na díade: (1) resolução do conflito pela venda do terreno do proprietário aos próprios moradores da ocupação, desonerando economicamente a prefeitura de garantir o acesso à moradia; e (2) construir alternativas de saída negociada de forma a evitar o confronto das famílias com a polícia, desonerando a prefeitura do possível ônus político por não ter dado solução adequada ao caso.

Na falta de instrumentos, políticas públicas e recursos que permitam enquadrar as ocupações de maneira mais abrangente para garantir o direito à moradia, estas duas soluções pacificadoras acabam sendo as mais comuns e viáveis de serem mobilizadas. Os atributos seguintes no banco de dados ajudam a ilustrar essa dinâmica. De acordo com os dados, apenas 8 casos chegaram a acordos paralelos ao litígio judicial, no que vale a transcrição na íntegra daqueles com informação de seu teor.

Conflito 250

“Audiência de conciliação frutífera: ocupantes farão cadastro na regional; ocupantes terão 90 dias para desocupar a área voluntariamente. Caso não haja desocupação, o mandado de reintegração será expedido”

Conflito 6

“Cumprimento da reintegração que estava marcada para o dia 09/02/2017 foi cancelado. Ocupantes se comprometeram a deixar a ocupação pacificamente em 60 dias. Nova data para reintegração: 18/05”

Conflito 136

“Foi concedido prazo para os ocupantes realizarem a desocupação voluntária”

Importante ressaltar que um dos êxitos nesses acordos, por mais precário que seja, é o ganho de tempo para que a comunidade possa se organizar e desocupar a área “voluntariamente” sem que seja preciso cumprir o mandato de reintegração de posse. Ao mesmo tempo, fica claro que, caso a desocupação não seja realizada no prazo acordado, retoma-se o fluxo de reintegração. Evidentemente, o acordo não é atingido em uma solução que seja ótima aos dois polos do conflito, não havendo qualquer menção a uma solução que dê conta da questão habitacional.

No acordo alcançado, o proprietário retoma a posse do imóvel e a prefeitura evita o possível ônus político se fosse executada a reintegração de posse, que muitas vezes é realizada com cobertura midiática com péssima repercussão política ao Poder Municipal. Assim, pode-se dizer que o teor da conciliação carrega um caráter pacificador muito próximo àquilo que se denominou de “harmonia coerciva” (NADER, 1994), onde as questões e necessidades de uma das partes do conflito não é efetivamente ponderada.

Os outros 4 acordos envolvem a permanência das famílias no local por meio de alternativas diferentes de negociação. O primeiro refere-se ao programa Minha Casa Minha Vida Entidades, ancorando o acordo no enquadramento desta política pública. O segundo menciona a empresa Terra Nova, que se apresenta como mediadora de conflitos fundiários, intermediando a venda do terreno aos moradores da ocupação. O terceiro e o quarto se referem a ações de provisão habitacional, regularização fundiária e urbanização, enquadrando o caso em programas consolidados da SEHAB.

Conflito 31

“Compra do terreno e empreendimento MCMV Entidades com absorção de demanda excedente”

Conflito 246

“Negociação com proprietário e Terra Nova”

Conflito 51

“Revisão do projeto habitacional”

Conflito 232

“Suspensão da ação até a conclusão dos estudos e da implementação do projeto de regularização urbanística e fundiária na área passível de consolidação, e de monitoramento da área para evitar novas ocupações que ponham em risco o projeto”

Os últimos atributos do banco apresentam informações sobre a aproximação do Núcleo aos conflitos, como cadastro, forma de atuação do Núcleo e observações gerais de acompanhamento. O primeiro, relativo ao cadastro das famílias da ocu-

pação⁵⁵, possui acentuado percentual de campos preenchidos, 86%, e sua presença no banco de dados demonstra uma novidade fundamental ao conflito: tirando a atuação dos serviços de assistência social, que não possuem atribuição específica para atuar nestes casos, não há outra agência dos poderes públicos para identificar e cadastrar as famílias das presentes ocupações, tomando efetivo conhecimento sobre suas características demográficas, sociais, econômicas e culturais. Sem um cadastro desta natureza, reforçam-se as lógicas da anonimização e impessoalidade, simplificando a complexidade do caso.

A realização destes cadastros, portanto, é de extrema relevância inclusive para se trazer novos elementos ao processo judicial, podendo impactar o nó identificado por Milano (2016, 2017) e apresentado no capítulo anterior, relativo aos entraves na tutela coletiva de direitos pela leitura superficial dos espaços ocupados como desordenados e identificação dos ocupantes por denominações impessoais como “João de tal e os outros”. Enquanto não há, no âmbito do Poder Judiciário, prerrogativa legal para realizar este tipo de aproximação qualitativa e tão somente a de se citar as famílias por edital quando na ocupação há grande número de pessoas, o Núcleo passa a ocupar potencialmente uma posição importante para realizar esta tarefa.

Entretanto, mesmo que haja um esforço nesse sentido, ilustrado pela presença do atributo sobre a realização do cadastro no banco de dados, no Núcleo não há capacidade operacional ou recursos suficientes destinados a essa finalidade. Sendo assim, dos 252 conflitos que possuem o campo preenchido, em apenas 30 (12%) foram realizados cadastros. Destes, 15 conflitos já tinham sido encerrados, sendo que em nenhum havia sido consolidada a permanência das famílias no local. Dos outros 15, ainda em andamento, 11 (73%) possuíam a perspectiva de saída negociada e apenas 4 (26%) de permanência das famílias no local, aproximando-se do percentual de “Saída voluntária” observado nos casos encerrados.

Como não há condições para que sejam realizados os cadastros de todos os conflitos, o que seria desejável do ponto de vista da interlocução e acesso às reais características sociais da comunidade, estes são priorizados em função de motivações específicas dos casos. A primeira é quando há determinação do juiz para que a prefeitura realize este cadastramento, em decorrência de interpretações ou argumentações no processo. Outra motivação é quando as negociações caminham no sentido da compra do terreno pela comunidade, quando há a necessidade de saber,

55 Os dados estatísticos das famílias cadastradas não foram entregues pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários como parte do banco de dados de conflitos e não são objeto da presente pesquisa. Entretanto, indicadores descritivos analisados pelo Núcleo e mencionados no Capítulo 2 deste trabalho demonstram a relevância destes dados para aprofundamento das características das famílias, podendo ser objeto de futuras investigações mais aprofundadas.

no mínimo, quantas famílias seriam as compradoras, suas condições econômicas e documentais. Não à toa, essa é uma das atividades principais desempenhadas pela Terra Nova. Uma terceira motivação é quando há possibilidade de se construir alternativas habitacionais enquadrando as famílias em programas habitacionais como o Minha Casa Minha Vida ou de regularização fundiária junto à CRF da SEHAB.

Os últimos dois atributos dessa seção, com informações sobre a forma de atuação do Núcleo e anotações gerais de andamento do conflito, auxiliam na compreensão mais aprofundada de alguns destes casos. Em um dos conflitos finalizados, por exemplo, foi realizada a reintegração de posse sem que se tivesse atingido um acordo, mas as negociações continuaram após a remoção, uma vez que a comissão dos moradores apontou a possibilidade de compra do terreno. O Núcleo auxiliou com o cadastro, contato com o proprietário e avaliação de possibilidades para realização de um empreendimento habitacional com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Esse tipo de desdobramento é raro e depende de organização e coesão da comunidade para se manter unida após sua saída do local, momento em que, muitas vezes, essa unidade se desfaz, muito embora as pesquisas sobre o essa modalidade do programa tenham demonstrado que os processos de viabilização de empreendimentos são muito longos e com pouca efetividade (CAMARGO, 2016).

Em outro caso finalizado, o terreno era originário de ação de desapropriação para criação de um parque linear em área de proteção de mananciais, de titularidade pública. O juiz havia deferido a liminar para reintegração e as famílias haviam sido intimadas diversas vezes para desocuparem a área. O Centro Gaspar Garcia apresentou contestação com diversos argumentos: ausência de citação de todos os moradores; necessidade de intimação do Ministério Público e da Defensoria Pública; requerimento para que o juiz comunicasse ao GAORP sobre a ordem de reintegração de posse; requerimento da concessão de justiça gratuita; requerimento para realização de audiência de conciliação; e requerimento para expedição de ofícios a órgãos públicos para a construção de alternativas habitacionais.

A prefeitura tinha interesse em construir soluções alternativas ao uso da força policial para efetivar a remoção, mas ao mesmo tempo não podia ignorar a ocupação de área de proteção de mananciais, correndo o risco do Ministério Público peticionar uma Ação Civil Pública contra a municipalidade. Restava a construção de uma saída negociada, de tal forma que os prazos das liminares de reintegração, postergados algumas vezes ao longo do processo, serviam de pressão para a desocupação “voluntária”.

Neste contexto, o acolhimento da contestação do Centro Gaspar Garcia significou não só um ganho de tempo processual, mas também que se materializasse

mais profundamente o caso da ocupação com a realização do cadastro das famílias, tendo em vista possibilidades de realocação. Mesmo assim, as negociações caminharam no sentido da desocupação, que foi realizada sem necessidade de cumprimento da sentença, quatro anos após o início da ocupação e quase dois anos após a abertura do processo judicial.

Os atributos de forma de atuação do Núcleo e de observações de andamento do conflito são textuais, logo não padronizáveis, e, mesmo não contando com 100% de preenchimento de casos, são muito ricos para se abordar não apenas o enquadramento dos casos pelo órgão, mas também as gramáticas de mediação mobilizadas nos casos. A relação entre esses enquadramentos, as gramáticas e a maneira como estas se alteram de acordo com o influxo de novos elementos ao conflito que contribuem para alteração da percepção da forma da ocupação são objeto de discussão mais alongada no último capítulo deste trabalho.

3.3. Documentos do Tribunal de Justiça de São Paulo

3.3.1. Estrutura dos dados originais do TJSP

Um dos atributos presentes no banco de dados do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários é o número do processo judicial relacionado ao caso, sendo que apenas 49 (16%) dos 294 conflitos não possuem algum processo judicial informado. Com esse número de identificação, é possível acessar os documentos de acesso público dos processos judiciais no Sistema de Automação da Justiça, o e-SAJ, plataforma online do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Essa plataforma foi desenvolvida com o intuito de tornar digital o grande volume de documentos que tramitam na justiça, reduzindo custos e agilizando processos⁵⁶.

A grande maioria dos casos informados estão na primeira instância, com poucos processos em apelação e em instâncias superiores. É, também, no primeiro grau que os casos são analisados materialmente pela justiça, em um contexto do litígio onde as articulações e conciliações têm mais espaço de ação e negociação antes da

56 “O SAJ Tribunais é a solução que promove expressiva redução no tempo de tramitação dos processos judiciais e agilidade nas tarefas burocráticas do dia a dia de magistrados e servidores. Pode ser implantado para todos os tipos de processos em 1º e 2º graus, além de permitir a migração do trabalho das unidades judiciárias do processo físico para o processo digital e integrar as soluções de todo o ecossistema da Justiça. O SAJ está presente em sete Tribunais de Justiça, que somam, em conjunto, 43% de todos os processos que tramitam na Justiça Estadual brasileira.” Disponível em <<https://www.sajdigital.com/solucao/saj-tribunais/>> Acessado em: 16/05/2021.

sentença do juiz, a partir da qual novas possibilidades de acordo passam a ser mais difíceis de serem construídas. Assim, diferentemente do estudo conduzido por Milano, que analisou processos em instâncias de apelação e superiores, os processos analisados aqui são aqueles tramitados na primeira instância.

Os dados analisados são acessíveis publicamente na plataforma por qualquer cidadão, sem ser necessário realizar requisições especiais ao TJSP. Mesmo que a solicitação especial para pesquisa fosse uma opção, especialmente considerando as possibilidades previstas na Lei de Acesso à Informação - LAI (BRASIL, 2011) sob as proteções da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (BRASIL, 2018), entende-se que dados de acesso público possibilitam que mais atores da sociedade utilizem sistematicamente estas informações de maneira a ampliar as formas de compreender os conflitos fundiários.

Utilizá-los compreende, assim, um benefício adicional à pesquisa, demonstrando a utilidade de dados de acesso público. Para além desta vantagem, os manuais de preenchimento do e-SAJ, disponíveis online⁵⁷, confirmam que a face pública da plataforma não difere substancialmente daquela fechada, ao menos no que tange o objeto da presente pesquisa e dos enquadramentos dos conflitos pelo Poder Judiciário. Todavia, é importante notar que na versão pública apenas alguns documentos, como decisões e sentenças, são transcritas integralmente. O conteúdo textual de petições e outros documentos são acessíveis apenas aos representantes das partes envolvidas no processo.

O sistema reproduz, em meio digital, a lógica documental tradicionalmente empregada nos processos físicos. Respeita e segue, evidentemente, as padronizações estabelecidas pela legislação e por regulamentações específicas acerca de classes, assuntos e tipos de documentos, como despachos, petições e decisões⁵⁸. Contudo, cabe ressaltar que o e-SAJ não é um sistema com a finalidade da análise do conteúdo dos casos em litígio, muito menos de conflitos fundiários de dimensão coletiva especificamente, por mais que diversas informações estejam ali presentes de forma qualitativa. Diferentemente, está estruturado como um repositório de documentos ordenados de fácil consulta individual e não como um banco de dados relacional voltado à análise estatística.

57 Por exemplo: TJSP. Material de apoio para utilização do sistema SAJ digital. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/Materia-IApoioSAJDigital.pdf>>. Acesso em: 19 maio. 2021.

58 A resolução do Conselho Nacional de Justiça Nº 46/2007, por exemplo, “Cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e dá outras providências”, orientando os critérios de coleta de dados estatísticos por parte do TJSP (TJ-SP / SGP 6, 2020).

Assim como no caso do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, a estrutura do repositório e de seus dados é relevante e será abordada, buscando aprofundar a discussão sobre o enquadramento realizado dos conflitos pelo Poder Judiciário, neste caso, à luz daquilo que os dados indicam. Neste sentido, uma vez estruturado como repositório de documentos com a finalidade de consulta individual, a análise dos dados presentes em um conjunto de processos passa a ser um desafio à parte. Para se analisar o conteúdo dos processos de maneira relacionada aos outros dois bancos de dados, era preciso que este estivesse em formato relacional, com tabelas de entidades bem definidas, relacionadas por identificadores únicos comuns e atributos com tipo de dado padronizado. Contudo, não há no e-SAJ - ao menos em seu acesso público - qualquer forma de consulta e resgate de diversos processos em lote, nem formas de filtragem daqueles relativos a conflitos fundiários, por exemplo⁵⁹.

Os dicionários de variáveis a seguir apresentam os atributos das quatro tabelas que formam o banco de dados reconstruído a partir da raspagem dos dados nos documentos exportados do e-SAJ. Os dicionários apresentam o identificador ordenado do atributo (id), seu nome, descrição, taxa de preenchimento de acordo com a quantidade de elementos na tabela (n) e a quantidade de valores únicos. Assim como no dicionário de variáveis do Núcleo, atributos com valores únicos baixos provavelmente se referem a variáveis categóricas, enquanto valores únicos muito variados podem indicar atributos de texto ou identificadores, como é o caso do “processo_numero” ou “distribuicao”.

3.3.2. Classe e distribuição dos processos judiciais

A tabela “Dados do processo” é a referência inicial do banco de dados do TJSP, onde se encontram as informações sobre a entidade básica, que é o processo judicial. Os atributos se referem aos números do processo e de outros processos relacionados; ao enquadramento na legislação, com seu assunto, classe e área (no caso, sempre cível); atributos relativos à distribuição do processo, como data, foro, vara e juiz da ação; além do valor da ação e outros atributos de controle. São 266 processos relativos a 245 conflitos, 84% dos 294 no total. Há casos com mais de um litígio por conflito e, em 8 casos, o processo é de execução da sentença, apresentando atributos levemente distintos daqueles presentes nos processos principais, principal razão de alguns atributos apresentarem preenchimentos baixos.

59 Uma descrição em maiores detalhes sobre este processo e o modelo conceitual do banco de dados construído está presente no Anexo.

Dicionário de variáveis: dados do processo (n = 266)				
id	Variável	Descrição	Preenchidos	Únicos
1	processo_numero	Número padronizado do processo (pk)	100%	266
2	processo_registro	Número do processo conforme registro original	97%	256
3	processo_principal	Número do processo principal	3%	9
4	apensado_ao	Número do processo ao qual está apensado	2%	4
5	assunto	Assunto do processo (ex.: esbulho / turbação)	98%	36
6	execucao	Estado de cumprimento da sentença	3%	8
7	classe	Classe do processo (ex.: reintegração de posse)	97%	16
8	area	Área de atuação (sempre Cível)	100%	1
9	recebido_em	Data de recebimento	3%	9
10	distribuicao	Data de distribuição do processo	97%	256
11	distribuicao_data*	Data padronizada de distribuição	97%	237
12	foro	Foro e vara de distribuição do processo	100%	101
13	incidente	Incidente (apenas um caso)	0%	1
14	juiz	Nome do juiz do caso	95%	141
15	valor_acao	Valor da ação em reais	97%	111
16	local_fisico	Local atual do processo físico	33%	82
17	outros_numeros	Outras referências ao processo	14%	38
18	controle	Atributo de controle do TJSP	100%	257

Tabela 3. Dicionário de variáveis da tabela “Dados do processo”, extraídos do e-SAJ do TJSP. Elaboração do autor. (* variáveis criadas no processo de padronização)

Passando à análise dos dados, os atributos de enquadramento são bastante elucidativos. Mesmo que haja 36 assuntos distintos no campo padronizado, 133 (50%) são sobre “Esbulho / Turbação / Ameaça” e 62 (23,3%) são sobre “Posse”⁶⁰. O perfil observado é comparável em ordem de grandeza ao conjunto de casos analisado pelo Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo - DPESP, que analisou 61 litígios coletivos possessórios em diversas cidades do Estado de São Paulo (FERREIRA; VELOSO; CARVALHO, 2021 no prelo).

Sobre as classes dos processos, a título de comparação, enquanto na análise do DPESP 83,6% dos casos eram ações de reintegração ou manutenção de posse e 4,9% eram Ações Cíveis Públicas, nos dados do Núcleo são 183 (69%) casos de “Reintegração / Manutenção de posse”, seguido de 29 (11%) casos de “Ação Civil Pública Cível”, seguidos de outras 14 classes em casos isolados. Cruzando com os dados das partes, como veremos a seguir, pode-se verificar que estas outras classes representam a totalidade dos processos onde o requerido é uma empresa ou organização privada não comunitária. De forma semelhante, nos 32 processos onde o poder público é a principal parte requerida, 26 (81,3%) são ações civis públicas,

60 A próxima categoria mais frequente é sobre “Desapropriação por Utilidade Pública”, com 7 (3%) casos, seguido de outros assuntos com um ou dois casos

quase a totalidade desta classe, sendo que o setor público é o único requerente nesta classe.

Dividindo os processos por ano de distribuição e classe, observam-se ciclos com poucos casos distribuídos até 2011, subindo a um novo patamar entre 2012 a 2015 e quase dobrando de 2016 em diante. Evidente que essa distribuição tem viés, considerando que o Núcleo, fonte original de identificação dos conflitos relativos a estes processos, foi criado em 2016 e que litígios finalizados antes deste ano, especialmente aqueles cumpridos em decisão liminar, provavelmente não aparecem em seu banco de dados. Por outro lado, diversos processos já estavam identificados anteriormente pela SEHAB, especialmente em CRF, mas estavam sem acompanhamento, uma vez que ainda não havia o Núcleo para lhes dar enquadramento no contexto do Poder Executivo.

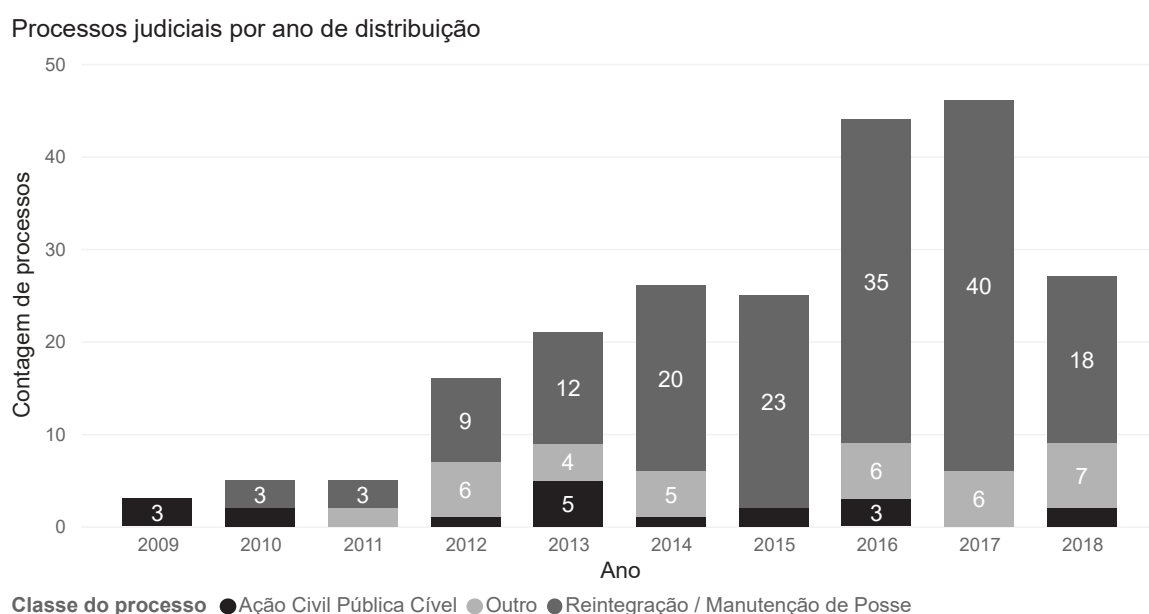
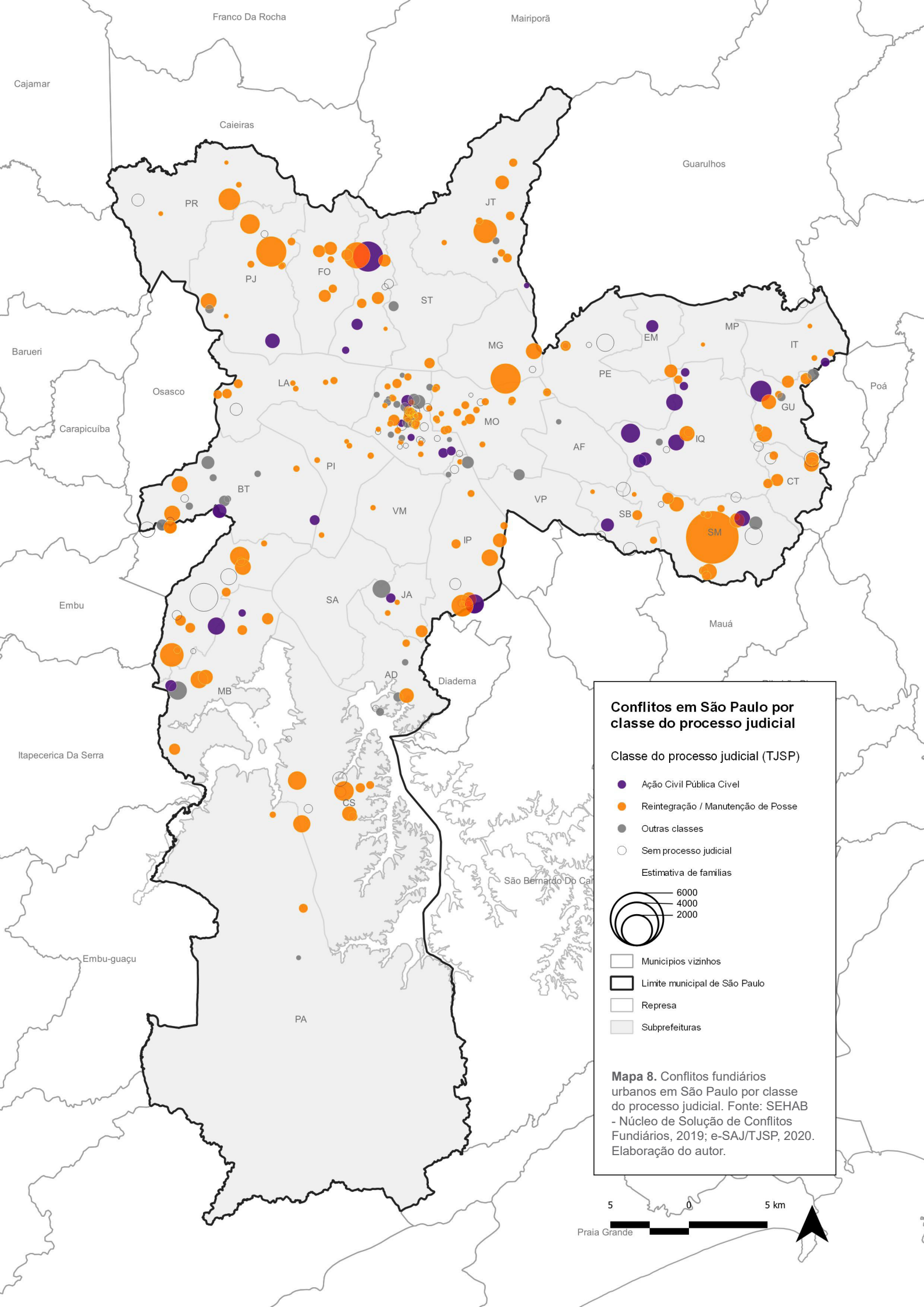


Gráfico 13. Processos judiciais por ano de distribuição e classe. Fonte: e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2020. Elaboração do autor.

Mesmo com essa ressalva, a quantidade de casos de reintegração / manutenção de posse vem aumentando de 2012 até 2017, com um salto significativo em 2015 para 2016 e manutenção da alta frequência em 2017 é notável. Como discutido anteriormente, há uma grande correlação com o ano de crise econômica, aumento de desemprego e redução na capacidade das famílias mais pobres de pagar aluguel, ao que uma relação de causalidade no aumento da frequência de ocupações e ações de reintegração de posse não pode ser descartada.

Conteúdo de outro atributo, os valores das ações podem ser objeto de pesqui-

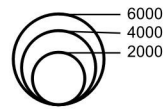


Conflitos em São Paulo por classe do processo judicial

Classe do processo judicial (TJSP)

- Ação Civil Pública Cível
- Reintegração / Manutenção de Posse
- Outras classes
- Sem processo judicial

Estimativa de famílias



- Municípios vizinhos
- ▬ Limite municipal de São Paulo
- ◻ Represa
- ◻ Subprefeituras

Mapa 8. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por classe do processo judicial. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; e-SAJ/TJSP, 2020. Elaboração do autor.



sa à parte, mas é interessante notar sua expressiva variação e ressaltar especificidades de casos destoantes. Os valores variam de um caso de 788 reais a dois casos com valor de 200 milhões de reais, com uma média de 2 milhões, mas uma mediana de 30 mil reais. Os dois casos de valor mais alto destoam muito dos outros processos. Ambas são Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público em 2004 e 2007 contra a municipalidade, que é a titular das áreas, por improbidade administrativa e obrigação de fazer / não fazer. No banco de dados no Núcleo, ambas são semelhantes, identificadas como favelas consolidadas datadas da década de 1970, demarcadas como ZEIS-1 no zoneamento de 2014, possuem 250 e 480 famílias e apresentam risco geológico, motivo das ACPs. O juiz deu provimento a ambas as ações, mas a prefeitura vem entrando com recursos há anos, tentando reverter as decisões e as multas que vêm sendo aplicadas.

Uma vez havendo risco geológico, o Ministério Público busca que a prefeitura realize a remoção das pessoas do local. O conflito, logo, tem motivações diferentes daqueles casos onde as ações ajuizadas são de reintegração de posse, mas a perspectiva de remoção é semelhante. Contudo, um fator distinto nestes casos é que a prefeitura está no polo passivo enquanto o MP está no polo ativo, mas nenhuma associação de moradores, movimento social ou qualquer outro tipo de representação da comunidade está listado como parte interessada. Os casos não são diretamente abordados pela perspectiva da habitação, mas sim do risco e da probidade administrativa e em nenhum dos dois a perspectiva de desfecho indicada no banco de dados do Núcleo é de permanência das famílias no local.

3.3.3. Partes, setores e citações nos processos

Dicionário de variáveis: partes (n = 9.784)				
id	Variável	Descrição	Preenchidos	Únicos
1	id_parte*	identificador único da parte (pk)	100%	9784
2	processo_numero	Número do processo (fk)	100%	266
3	partes_tipo	Posição da parte	100%	39
4	partes_nome	Denominação da pessoa física, jurídica ou grupo	100%	6944
5	partes_tipo_rep	Tipo de representação da parte (adv, def pub, etc.)	100%	6
6	partes_representante	Nome do representante	100%	755
7	setor_parte*	Setor da parte	100%	4

Tabela 4. Dicionário de variáveis da tabela “Partes”, extraídos do e-SAJ do TJSP. Elaboração do autor. (* variáveis criadas no processo de padronização)

A tabela “Partes” apresenta todas as pessoas físicas e jurídicas citadas nos polos do conflito e seus representantes legais, representando 9.784 partes divididas em 6.944 denominações únicas. Uma mesma pessoa física, jurídica ou grupo social

pode estar envolvido em mais de um caso, de forma que o termo “parte” foi entendido de forma distinta de “denominação”. Também, não há rigor no preenchimento do campo no banco de dados do TJSP. A Prefeitura de São Paulo, por exemplo, é referida como “PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO”, “MUNICIPALIDADE DE SÃO PAULO”, “Município de São Paulo”, “PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO”, dentre outras grafias. A partir do processamento das denominações e identificação de padrões, foi criada uma variável indicando seu setor, dado não presente no banco de dados original, informando se é pessoa física, organização comunitária, denominação comunitária genérica, pessoa jurídica de direito privado ou pessoa jurídica de direito público.

Sobre as posições das partes, das quase 10 mil partes citadas nos processos, 864 (8,85%) são requerentes, 426 (4,36%) são partes interessadas, 386 (3,95%) são distribuídas em 36 posições variadas e 8.089 (82,84%) são requeridos, o que reflete a dimensão coletiva dos conflitos listados. Mesmo que este número seja impressionante e em si já indique uma das dimensões de gravidade dos casos, a comparação dele com a quantidade de famílias estimadas pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB mostra-se ainda mais relevante. O atributo de estimativa do número de famílias é um dos mais importantes para descrição dos conflitos, do ponto de vista do banco de dados do Núcleo, apresentando 100% de preenchimento e, ainda, atributo complementar sobre a fonte da informação.

Estimativa de pessoas	Conflitos litigados	Média de percentuais de citação	Mediana de percentuais de citação
Até 100	54	23,67%	17%
De 100 a 300	65	11,64%	3%
De 300 a 1.000	63	8,00%	1%
De 1.000 a 5.000	49	1,58%	0%
Mais de 5.000	5	0,80%	0%
Total	236	11,11%	2%

Tabela 5. Porcentagem de requerentes citados no processo judicial sobre a estimativa de pessoas de acordo com dados da SEHAB, por porte estimado do conflito. Fontes: Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários - SEHAB, 2019; Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2020. Elaboração do autor.

Pelos dados da SEHAB, estima-se que haja 62.977 famílias habitando nos conflitos, representando aproximadamente 226 mil pessoas⁶¹, das quais 54.808 famílias estão nos casos em litígio, representando aproximadamente 197 mil pessoas. Ou

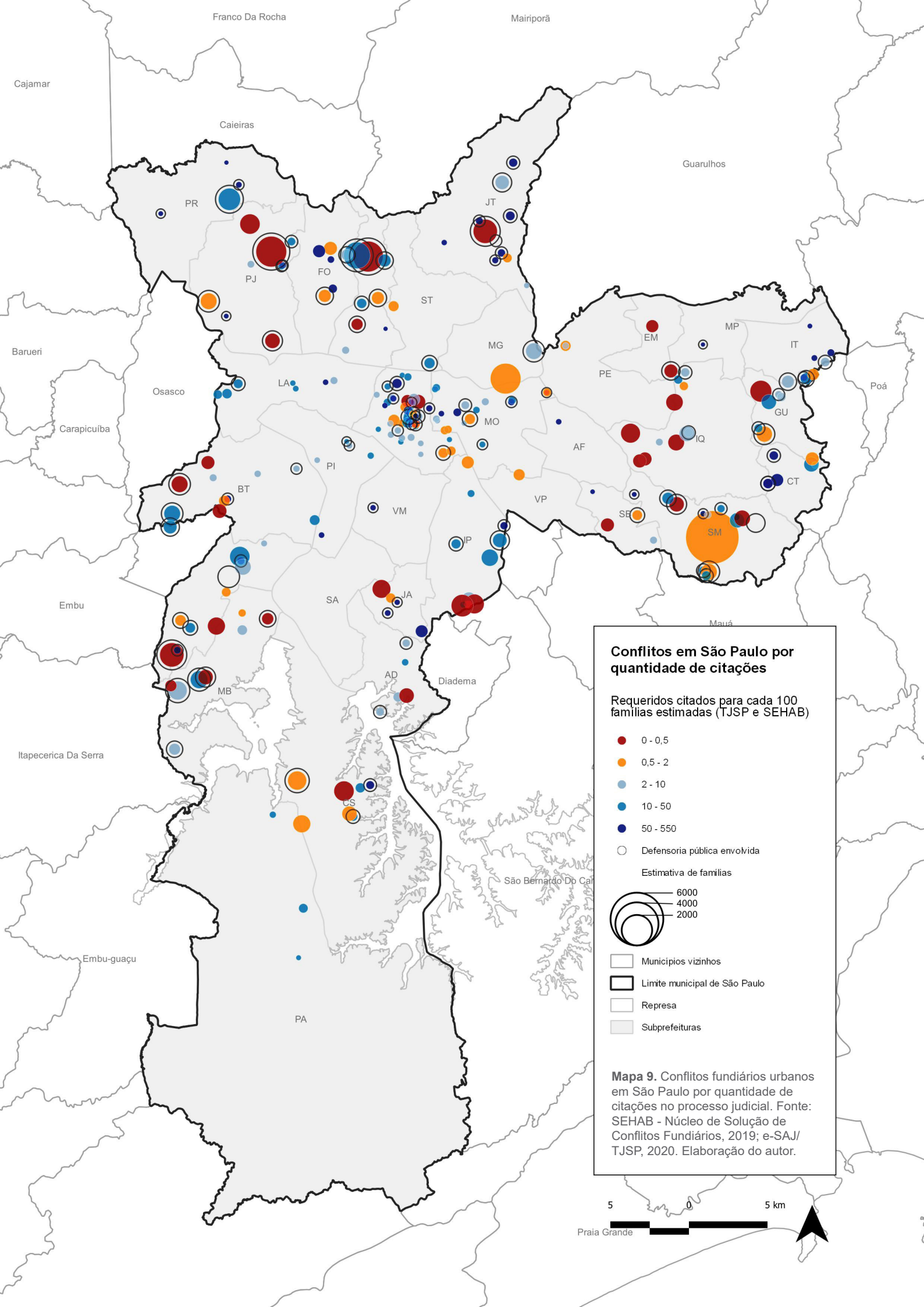
61 Para estimativa da quantidade de pessoas por domicílio, utilizou-se os dados para setores censitários classificados como aglomerados subnormais na cidade de São Paulo no CENSO 2010 do IBGE, obtendo-se uma média de 3,6 pessoas por domicílio.

seja, aproximadamente 96% das pessoas não estão citadas nos processos judiciais. Distribuindo estes percentuais por caso, em apenas três a quantidade de requeridos supera a estimativa de pessoas pelos dados do Núcleo. A média do percentual de citações sobre a estimativa da prefeitura é de 11,11% e a mediana é 2,42%. Em números absolutos, por exemplo, o maior caso mapeado pelo Núcleo possuía por volta de 21 mil pessoas, enquanto haviam 56 denominações citadas no processo judicial. No outro extremo, o processo com maior número de citações possui 401 requeridos, enquanto a quantidade de pessoas estimada pela prefeitura era de 302.

Estes números parecem demonstrar efeitos da citação por edital, possibilidade contemplada pelo Código de Processo Civil em casos de conflitos coletivos e um dos elementos que contribuem para a manutenção das interpretações tradicionais do Poder Judiciário nestes litígios, conforme discutido no capítulo anterior a partir das análises de Milano. Distribuindo os percentuais por porte do conflito, observa-se que quanto mais famílias fazem parte do caso, menor é a média do percentual de citação, como pode-se observar na Tabela 5.

Especialmente em casos de grande porte, há de se supor que a comunidade pode ter representação de uma associação comunitária, de maneira a contornar a dificuldade de representação da grande coletividade. Dos 266 processos no total, 83 (31,20%) apresentam alguma forma de denominação de coletividade como parte requerida. Nestes casos, estão citadas apenas 77 denominações, enquanto o Núcleo estima que haja 16.376 famílias nos mesmos conflitos, aproximadamente 60 mil pessoas (um terço de todo o total em litígio).

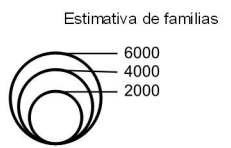
Entretanto, estas 77 denominações da coletividade nem sempre se referem efetivamente a associações e organizações comunitárias: são 6 (7,79%) associações e 15 (19,48%) representações de movimentos sociais, especialmente a Frente de Luta por Moradia e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto. Contudo, foi mencionado em entrevistas realizadas para essa pesquisa que há vezes em que estes movimentos são inadequadamente citados no lugar de outros, provavelmente dada sua visibilidade na mídia, ou meramente como representantes “naturais” das causas em disputa. Mais investigações a respeito destas informações são necessárias e a citação destes movimentos nos presentes casos deve ser considerada com ressalvas. Todas as outras 56 (72,72%) denominações comunitárias, presentes em 67 processos, são genéricas e divididas entre três grupos: em 7 casos (9,09%) são referidos genericamente como “moradores”; em 29 (37,66%) como “ocupantes”; e em 20 (25,97%) como “invasores”. Note-se: nestes 67 conflitos, onde os requeridos são assim referidos genericamente no processo judicial, o Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB estima que morem 15.787 famílias, aproximadamente 57 mil pessoas.



Conflitos em São Paulo por quantidade de citações

Requeridos citados para cada 100 famílias estimadas (TJSP e SEHAB)

- 0 - 0,5
- 0,5 - 2
- 2 - 10
- 10 - 50
- 50 - 550
- Defensoria pública envolvida



- Municípios vizinhos
- ▬ Limite municipal de São Paulo
- Represa
- ▭ Subprefeituras

Mapa 9. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por quantidade de citações no processo judicial. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; e-SAJ/TJSP, 2020. Elaboração do autor.



Uma vez havendo uma aparente primeira relação entre a quantidade de citações e o porte do conflito, por um lado, e uma segunda relação entre o porte do conflito e a distância ao centro, por outro, observa-se no Mapa 9 que aqueles onde a relação entre a quantidade de requeridos citados para cada 100 famílias efetivamente estão localizados nas periferias. Entretanto, não há relação territorial direta nesse sentido: há conflitos com relações altas e baixas tanto no centro quanto nas periferias. Outro fator interessante de observar é que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo é citada como representante legal ou parte interessada nos processos em diferentes regiões da cidade, independentemente do porte do conflito.

Porcentagem de partes por setor e tipo no processo

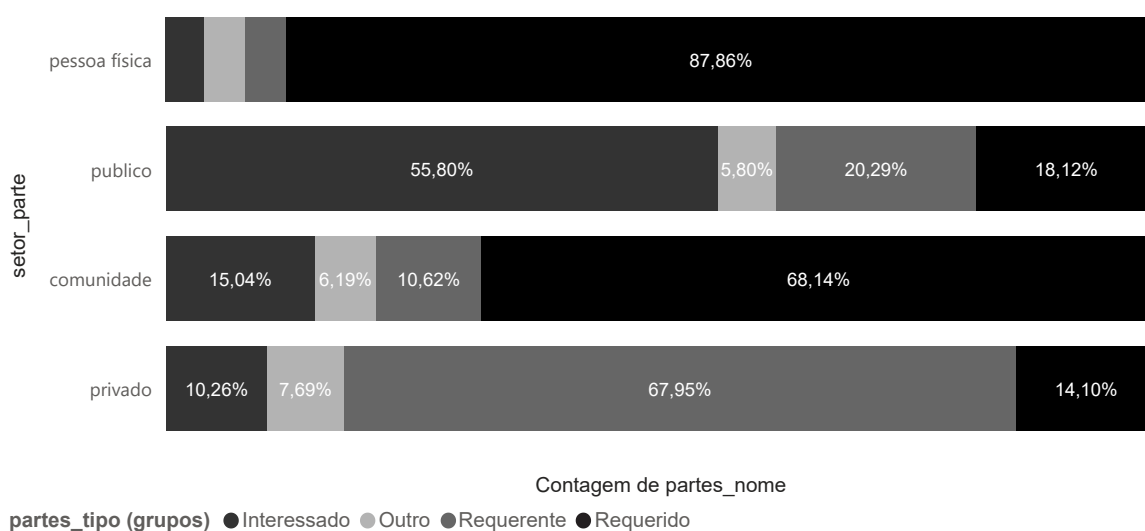
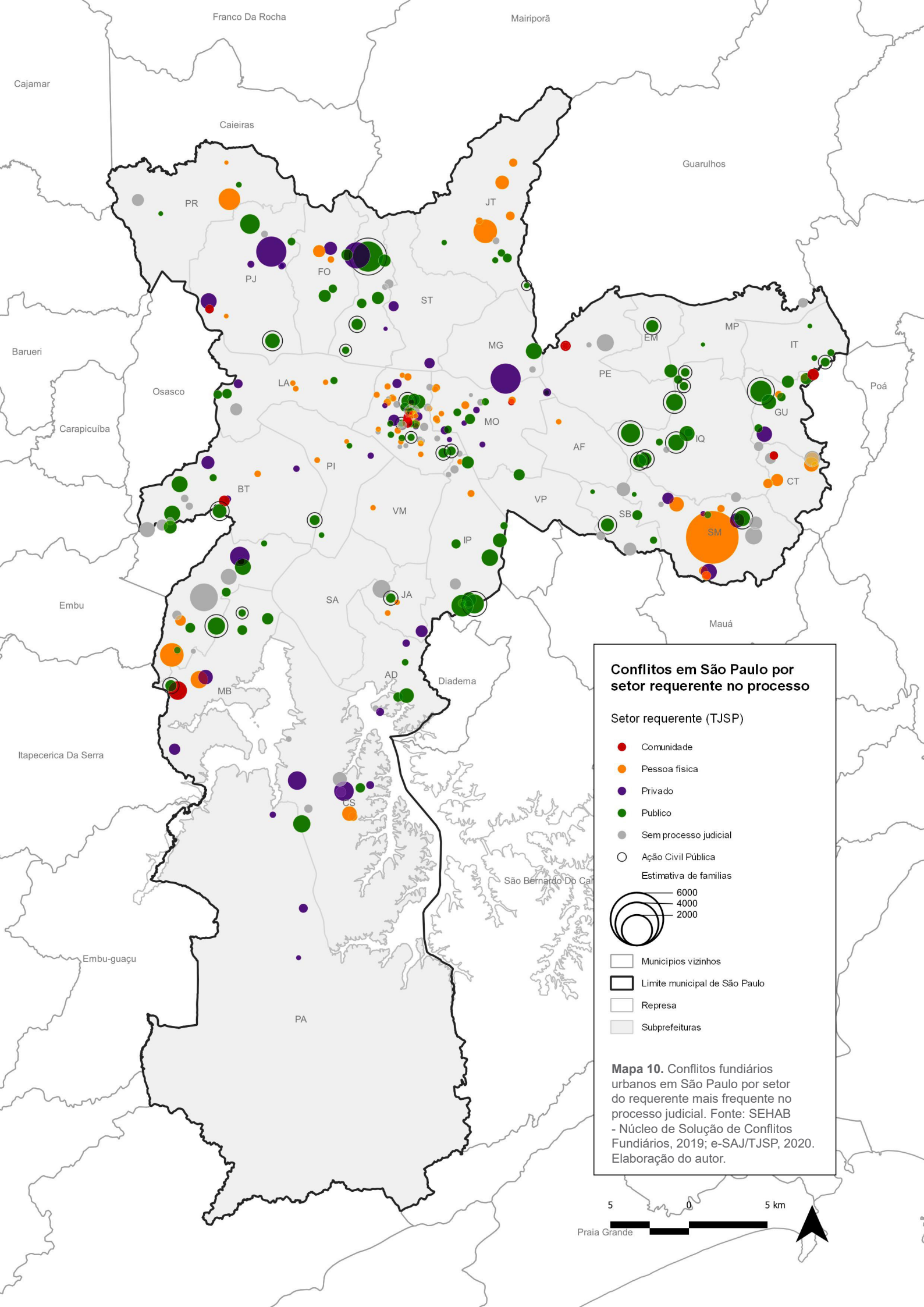


Gráfico 14. Porcentagem de posição da parte por setor da parte nos processos judiciais. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.

Nas 110 menções ao setor comunitário, presente em 107 processos, seja sob representação de associação e movimento ou sob denominação genérica, em 68,14% das vezes a denominação comunitária é citada como requerida, mas também aparece como requerente e como parte interessada, como se pode ver no Gráfico 14. Outras distribuições por posição e setor também são dignas de nota. Das 6.644 denominações de pessoas físicas citadas nos processos, 84,86% são partes requeridas, mas 276 (4,07%) pessoas físicas são requerentes em 77 processos. Já pessoas jurídicas de direito privado aparecem em 76 denominações, presentes em 70 litígios, especialmente como titulares da área e requerentes no processo, 55 (67,95%) denominações, mas também como partes requeridas e interessadas.



Conflitos em São Paulo por setor requerente no processo

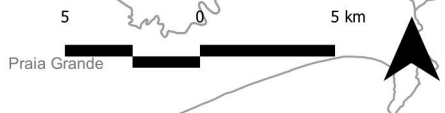
Setor requerente (TJSP)

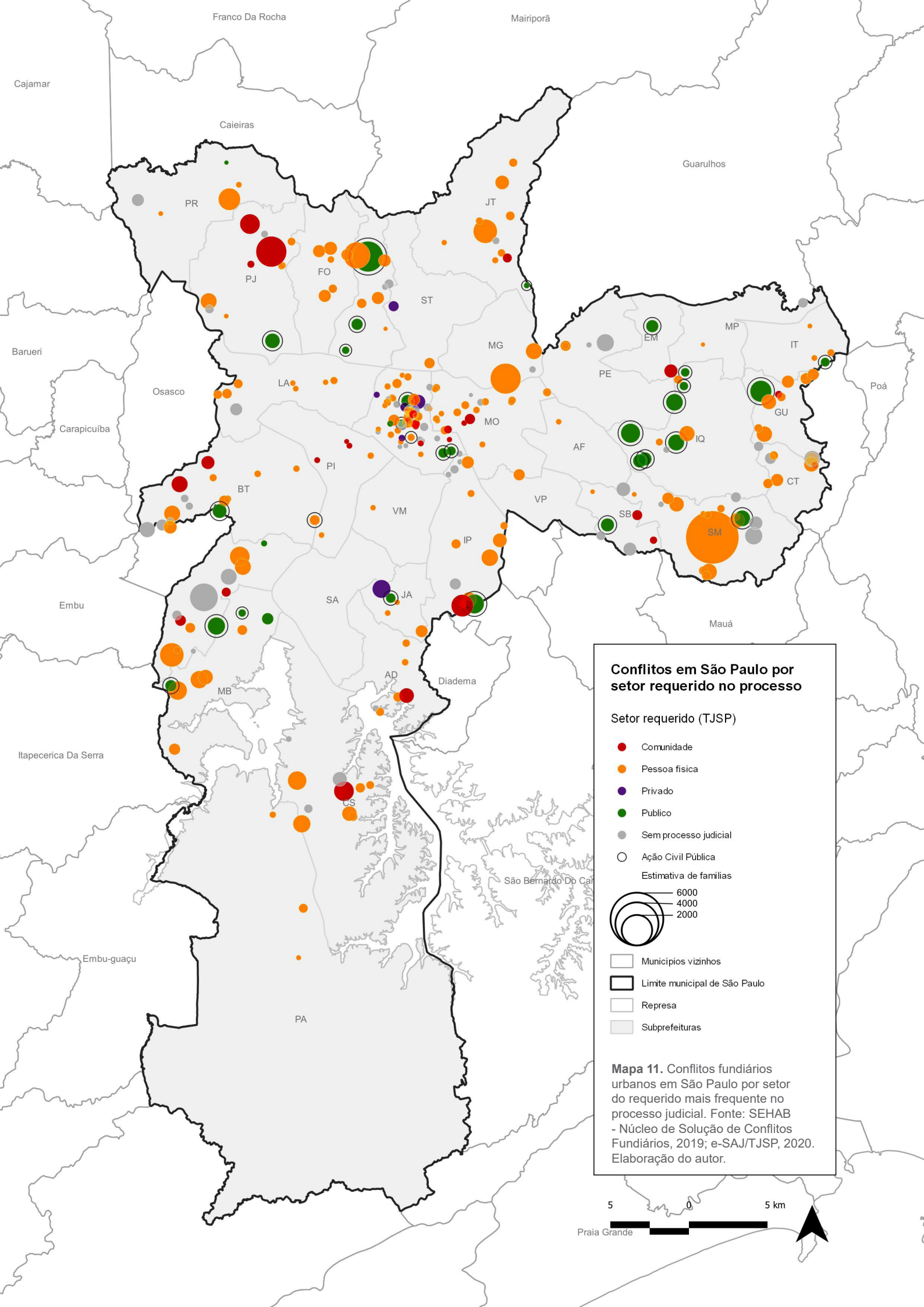
- Comunidade
- Pessoa física
- Privado
- Público
- Sem processo judicial
- Ação Civil Pública

- Estimativa de famílias**
- 6000
 - 4000
 - 2000

- Municípios vizinhos
- ▬ Limite municipal de São Paulo
- Represa
- ▭ Subprefeituras

Mapa 10. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por setor do requerente mais frequente no processo judicial. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; e-SAJ/TJSP, 2020. Elaboração do autor.

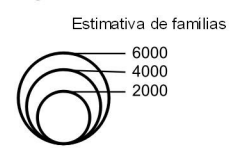




Conflitos em São Paulo por setor requerido no processo

Setor requerido (TJSP)

- Comunidade
- Pessoa física
- Privado
- Publico
- Sem processo judicial
- Ação Civil Pública



- Municípios vizinhos
- Limite municipal de São Paulo
- Represa
- Subprefeituras

Mapa 11. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por setor do requerido mais frequente no processo judicial. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; e-SAJ/TJSP, 2020. Elaboração do autor.



Os litígios exclusivamente entre privados guardam motivações e características próprias deste setor, distintos daqueles envolvendo o setor público. Entre privados, é especialmente significativa a avaliação econômica para uso da terra, o que poderia levar a crer que conflitos entre privados seriam os mais comuns de serem observados. Entretanto, a maior parte dos requerentes não é privada: pessoas jurídicas de direito público aparecem em 113 denominações distintas⁶², presentes em 151 dos 266 processos (56,76%), estando na posição de requerente em 111 casos, requerida em 41 casos e parte interessada em 42 casos. Os requerentes individualmente mais frequentes são, inclusive, do setor público, sendo que os quatro com mais casos são a CDHU, com 15 casos; a COHAB, com 20 casos; o Ministério Público, com 27 Ações Civis Públicas; e a própria Prefeitura de São Paulo, com 37 casos.

Mesmo sendo diretamente relacionadas à provisão habitacional, a COHAB e a CDHU aparecem como requerentes em diversos processos, indicando um conflito dentro do conflito: muitas vezes a terra está ociosa, aguardando recursos para receber um empreendimento habitacional e dar vazão às tais listas para provisão habitacional. Quando essas terras são ocupadas por outras famílias que não aquelas às quais poderiam ser destinadas em empreendimentos futuros, as companhias públicas muitas vezes movem ações de reintegração de posse para retirá-las, tendo em vista o provimento habitacional a outras famílias também carentes de moradia. A contradição é evidente. A política pública habitacional consolidada entra em conflito com a necessidade habitacional das famílias que ocupam a terra, não havendo política pública que lhes dê acolhida imediata.

Nos mapas de conflitos por setor requerido e requerente no processo é possível observar que há regiões que concentram conflitos com setores semelhantes e outras regiões onde os setores envolvidos são variados. Na área central e no anel próximo a ela onde há poucos conflitos, por exemplo, os setores requerentes são bastante diversos. Entretanto, há um notável agrupamento de Ações Civis Públicas, onde tanto o setor requerente quanto o requerido são Públicos, na região Leste na subprefeitura de Itaquera (IQ). Como visto anteriormente no mapa de áreas de risco, é uma região com diversas localidades marcadas com risco pela defesa civil.

Para além destes casos em Itaquera, há concentrações de ações de outras classes, mas também movidas pelo setor público, na Zona Oeste, especialmente no Butantã (BT), no Ipiranga (IP), na Zona Sul, e entre Casa Verde (CV) e Freguesia do Ó (FO), na Zona Norte. Interessante notar que estes agrupamentos de conflitos onde o requerente é público parecem se distribuir também em regiões mais próximas ao

62 Consideradas apenas administração direta e indireta. Concessionárias e permissionárias estão classificadas como setor privado.

anel com menos concentração de conflitos, mais próximo ao centro. No outro extremo, mais próximo aos limites municipais, os requerentes passam a ser mais variados e os requeridos são predominantemente pessoas físicas.

3.3.4. Datas e tipos de audiência judicial

O Código de Processo Civil - CPC, em seus artigos sobre os procedimentos para ações possessórias de manutenção e reintegração de posse (classe da maior parte dos processos analisados), determina que audiências devam ser realizadas em algumas circunstâncias, mas não necessariamente em todos os casos. A legislação estabelece que, quando o juiz não expedir mandado liminar, “determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada” (BRASIL, 2015a, Art. 562).

O parágrafo único, do mesmo artigo, determina que a medida liminar de reintegração de posse não pode ser deferida contra pessoas jurídicas de direito público sem prévia audiência com representantes legais. O CPC ainda determina que “No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias” (ibid, Art. 565). Também, determina que deva ser realizada uma audiência de mediação caso a liminar concedida não seja executada no prazo de um ano.

Dicionário de variáveis: audiências (n = 176)				
id	Variável	Descrição	Preenchidos	Únicos
1	id_audiencia*	Identificador da audiência (pk)	100%	176
2	processo_numero	Número do processo (fk)	100%	100
3	data_aud	Data da audiência	100%	163
4	audiencia	Tipo da audiência	100%	11
5	situacao	Situação da audiência	100%	5
6	dia_no_processo*	Dia a partir da distribuição	100%	176

Tabela 6. Dicionário de variáveis da tabela “Audiências”, raspados do e-SAJ do TJSP. Elaboração do autor. (* variáveis criadas no processo de padronização)

Neste contexto legal, estão listadas 176 audiências (sendo que efetivamente 126 foram realizadas e 40 estavam pendentes na data de extração dos dados)⁶³,

⁶³ As outras situações são “Cancelada”, “Não realizada” e “Redesignada”, representando 10 registros ao todo.

dentro de 100 processos judiciais, com a presença de 445 pessoas no total. A maior parte das audiências realizadas e pendentes é de conciliação, 87 casos (52,41%), seguida de 46 audiências de justificação (25,30%) e 27 audiências de instrução e julgamento (16,27%). De acordo com os dados do e-SAJ, está listada apenas 1 audiência de mediação. Trata-se de uma ação de reintegração de posse de um terreno, movida pela CDHU contra 82 pessoas físicas, sendo que o Núcleo estima que ali haja 50 famílias e tem a perspectiva de permanência das pessoas no local.

Raramente há mais de uma audiência realizada por processo, independentemente de seu tipo. Nos 51 processos onde houve audiência de conciliação, em apenas 12 casos houve mais de uma audiência, sendo que em apenas um processo houve 4, o máximo. Nos 17 processos onde ocorreram audiências de instrução, não houve uma segunda ocorrência. Já quanto às audiências de justificação, foram 22 processos com apenas uma ocorrência, 5 com duas e 1 com três ocorrências. Importante ressaltar que estes números indicam a quantidade oficial de encontros onde há presença do juiz, não estando registrados outras reuniões e interlocuções entre as partes, que podem ser realizadas e intermediadas por terceiros, inclusive.

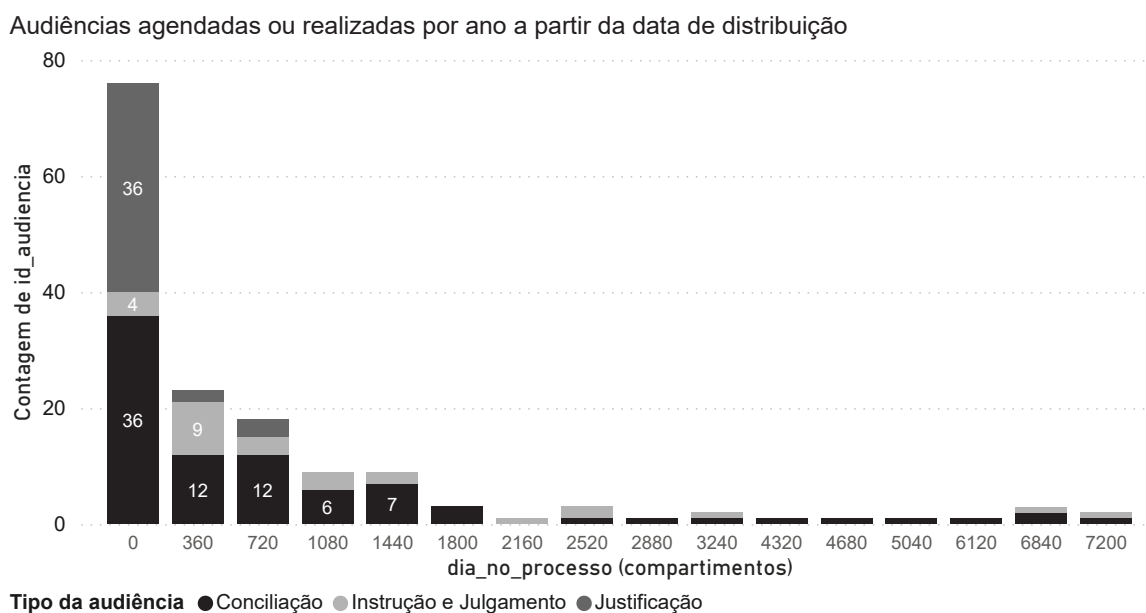


Gráfico 15. Audiências agendadas ou realizadas por ano a partir da data de distribuição do processo judicial. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.

Considerando a baixa frequência de audiências, outro fator interessante de se observar é o dia de sua ocorrência no transcorrer do litígio, contado a partir da data de distribuição do processo (dia 0). Como previamente discutido, o tempo é um fator agravante nos conflitos, especialmente em momentos de crise econômica e inviabilização aguda da capacidade de mais famílias de pagar aluguel, o que se soma às

fragilidades sociais e econômicas resultantes da desigualdade estrutural na sociedade brasileira. Mesmo tendo-se em conta que parte das famílias pode melhorar sua situação econômica após o período de crise, nesse ínterim, cada dia morando na ocupação, mesmo com todas as precariedades e inseguranças, é um dia de relativa estabilidade na luta pelo direito de ocupar um chão.

A distribuição de audiências de conciliação e justificação realizadas ou agendadas por ano, a partir do início do litígio, mostra que as mesmas são concentradas nos três primeiros anos do processo, especialmente no primeiro ano. Neste, concentra-se a maior parte das audiências de justificação, como é de se esperar, mas também a maior parte das audiências de conciliação. O segundo ano concentra a maior parte das audiências de instrução e julgamento. Mesmo que as maiores concentrações estejam nos primeiros anos, há uma cauda muito longa nas datas de ocorrência, com audiências de conciliação ocorrendo até 20 anos após a distribuição do processo (7200 dias).

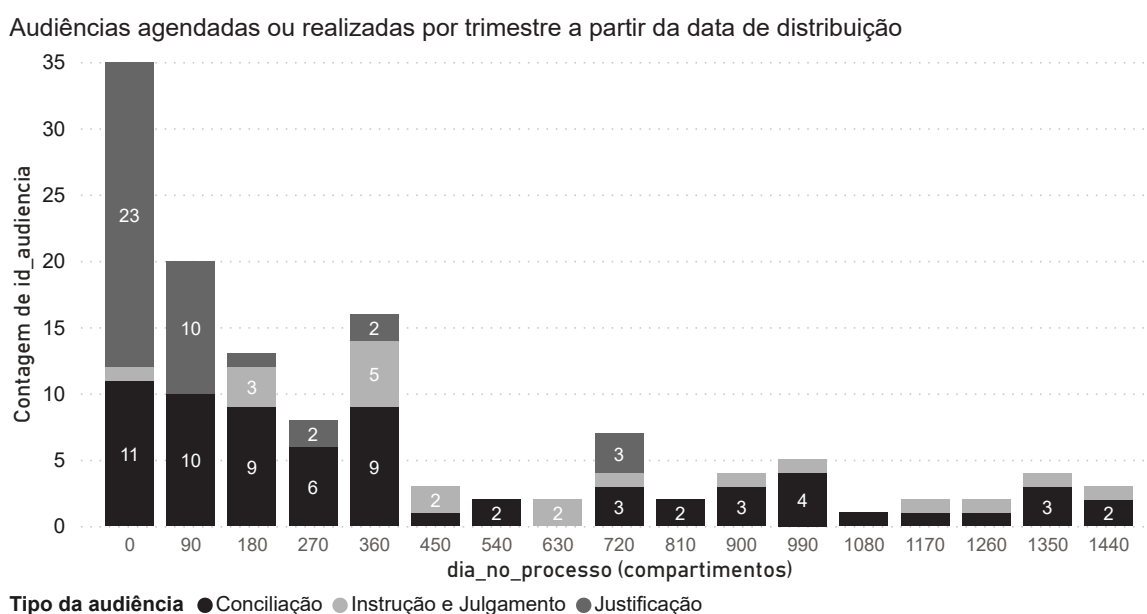


Gráfico 16. Audiências agendadas ou realizadas por trimestre a partir da data de distribuição do processo judicial, nos 4 primeiros anos de litígio. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.

Detalhando os quatro primeiros anos e observando a distribuição de audiências realizadas ou agendadas a cada três meses, observa-se que há grande concentração logo nos primeiros trimestres de litígio. A concentração de audiências de conciliação é constante nos 5 primeiros trimestres, caindo substancialmente após esse período. As audiências de instrução e julgamento se concentram no segundo ano, especialmente em seu primeiro trimestre.

Para além das determinações presentes no CPC sobre conflitos com menos de um ano de existência, onde a reintegração de posse em decisão liminar pode ser proferida sem audiência, as distribuições de audiências por ano e trimestre parecem indicar que o primeiro ano é o mais movimentado, seguido de três ou quatro anos de arrefecimento e de uma longa cauda de arrasto. Para aprofundar a descrição e qualificar uma possível análise destes períodos, é interessante observar também a distribuição de decisões e sentenças proferidas pelo juiz do processo.

3.3.5. Tempo e ritmo dos processos

Enquanto a análise da frequência de audiências por ano pode oferecer informações relevantes sobre os momentos de interação entre as partes no contexto do litígio, como visto anteriormente, as variações temporais de petições, decisões e, especialmente, sentenças, oferecem informações relevantes sobre o tempo e velocidade processuais.

Dicionário de variáveis: movimentações (n = 47.216)				
id	Variável	Descrição	Preenchidos	Únicos
1	id_movimentacao*	Identificador do movimento (pk)	100%	47216
2	processo_numero	Número do processo (fk)	100%	266
3	movimentacoes_data	Data da movimentação	100%	3760
4	movimento	Texto do movimento	100%	31828
5	mov_seq*	Sequencial do movimento no processo	100%	152
6	mov*	Categoria de movimentação	100%	131
7	dia_no_processo*	Dia a partir da distribuição	98%	6477

Tabela 7. Dicionário de variáveis da tabela “Movimentações”, raspados do e-SAJ do TJSP. Elaboração do autor. (* variáveis criadas no processo de padronização)

O procedimento de extração dos dados dos processos judiciais resultou em um conjunto de 47.216 movimentações registradas no e-SAJ. Cada movimentação pode representar diversos elementos no decurso do processo: da reprodução completa de sentenças e decisões até a mera indicação de registro de um documento no sistema. A entidade “movimentação”, desta forma, é demasiada vaga para a análise, tendo sido necessária verificação e qualificação prévias das categorias de movimentação para que se pudesse identificar com razoável grau de certeza a qual tipo de documento esta se refere: uma sentença, uma decisão, uma petição, uma entrega de documento, um registro, a expedição de uma certidão, dentre outras.

Mesmo não havendo categorias precisas indicadas à priori, os termos iniciais de cada movimentação oferecem uma primeira possibilidade para classificá-las, o que é coerente com os manuais de preenchimento do sistema, que é padronizado.

Foi realizada filtragem por valores únicos destes termos iniciais, resultando em 131 categorias de movimentação. Estas foram então analisadas tanto de maneira quantitativa - verificando sua frequência, regularidade e amplitude textual, dentre outros critérios - quanto analisando individualmente seu conteúdo por amostragem, tendo em perspectiva as disposições e os trâmites legais sobre os quais o e-SAJ está estruturado. Com isso, foi possível estabelecer parâmetros de filtragem e limpeza para identificar decisões, sentenças, petições e outros documentos sem repetição dentre as quase 50 mil movimentações, além de seu respectivo dia de publicação a partir do dia da primeira distribuição do processo⁶⁴.

A discussão sobre o tempo do processo é antiga no Direito, tendo inclusive sido incorporado por emenda à Constituição, em 2004, o inciso LXXVIII de seu Artigo 5º (aquele que versa sobre os direitos fundamentais) com o seguinte texto: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (BRASIL, 1988). O CPC de 2015, desdobrando a prerrogativa constitucional, também versa sobre o tema já em seu Artigo 4º: “As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” (BRASIL, 2015a).

O tempo razoável do processo, todavia, não é uma medida objetiva. Para as partes envolvidas, velocidade não é necessariamente sinônimo de justiça na aplicação do Direito, nem qualidade na coleta e apreciação de provas. Assim, no transcurso do processo, “ganhar” ou “perder” tempo pode ser benéfico ou prejudicial a uma parte ou outra (PEREIRA FILHO; MORAES, 2020). Esse campo de debate é fundamental dentro da discussão da urgência para as famílias que fazem parte de ocupações, onde a velocidade processual pode representar um dia a mais ou um dia a menos de moradia, mesmo que o assunto específico não seja objeto de análise no presente trabalho. Sendo assim, atem-se apenas às análises empíricas dos dados das movimentações, especialmente analisando sua distribuição temporal e a frequência de termos citados em decisões e sentenças.

Em primeiro lugar, importante ressaltar que são 92 (34,6%) processos abertos antes de 2014, com mais de cinco anos de trâmite, dentre os quais 37 (13,9%) foram abertos antes de 2009, com mais de dez anos de trâmite. Mesmo que estes apresentem um padrão de arrasto e sobrevida dos processos ao longo de diversos anos, o primeiro ano de litígio judicial apresenta uma frequência mais intensa tanto de peti-

64 A cada mudança de classe do processo a data de distribuição registrada passa a ser aquela da nova classe. Considerando que 34 processos passaram por uma ou mais alterações de classe, utilizou-se a data da primeira movimentação como data da primeira distribuição e dia 0, evitando atribuir dias negativos na variável.

ções quanto de decisões judiciais por processo, com concentrações que decrescem nos anos seguintes, assim como visto nas audiências (Gráfico 17).

Após os primeiros 360 dias, quando a média de decisões por processo é de 5,75 por ano, esta passa a ser 33,6% menor no segundo período, com 3,82 por ano, mantendo-se em um patamar de queda gradual ao longo dos anos subsequentes. Já a média de petições por processo é de 10,79 no primeiro ano, sendo 29,1% menor no segundo ano, com 7,65, mantendo um patamar ainda alto até o quarto ano de litígio, quando passa a apresentar tendência de queda gradual com pequenas oscilações. Estes números podem ter diversos fatores explicativos, mas oferecem indícios sobre a dinâmica de trâmite no âmbito do Poder Judiciário, no que a distribuição de sentenças por ano do processo judicial é ainda mais elucidativa.

Média de movimentações por processo a partir da data da primeira distribuição, por ano

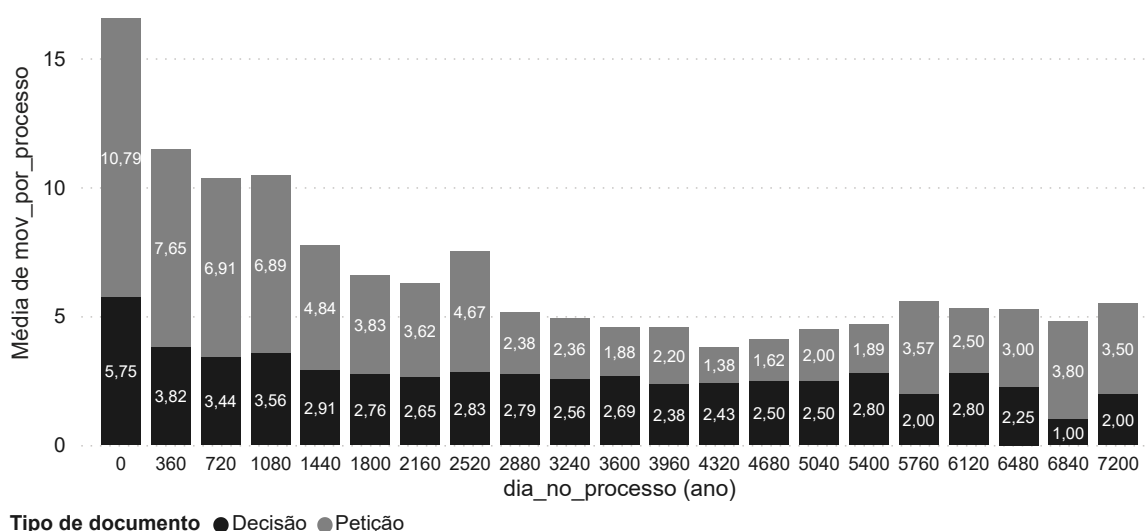


Gráfico 17. Média de movimentações por processo judicial, classificadas como petição ou decisão, a partir da data da primeira distribuição, por ano. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.

O Conselho Nacional de Justiça - CNJ utiliza o intervalo entre a data da petição inicial e a data do proferimento da sentença como medida de tempo de tramitação do processo. O CNJ divulga anualmente seu relatório “Justiça em números”, onde um dos tópicos discorre especialmente sobre o tema. O relatório de 2019, referente aos processos do ano anterior, indica que o tempo médio da inicial até a sentença, especificamente na primeira instância do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP, é de um 1 ano e 4 meses na fase de conhecimento e de 6 anos e 2 meses na fase de execução (CNJ, 2019, figura 122).

Estas medidas são médias gerais e podem ser utilizadas como base comparativa, mas eclipsam heterogeneidades por classe e processo específico, guardando limitações metodológicas, como nota o próprio CNJ no documento:

“A média é fortemente influenciada por valores extremos e, ao resumir em um único indicador os resultados de informações extremamente heterogêneas, pode apresentar distorções. Para uma análise de tempo mais adequada, seria importante recorrer aos quantis, boxplots e curvas de sobrevivência, considerando, por exemplo, o agrupamento de processos semelhantes, segundo classe e assunto, de forma a diminuir a heterogeneidade e a dispersão. Para essas análises, seria imprescindível recorrer aos dados de cada processo e não de forma agregada” (CNJ, 2019, p. 148).

Seguindo a recomendação do CNJ, verificando a dispersão do dia de proferimento da sentença por classe dos processos analisados, observa-se no Gráfico 18 que nas ações de reintegração de posse e nas ações civis públicas os indicadores gerais são semelhantes, com médias de aproximadamente 3 anos e medianas de aproximadamente 2 anos, ou seja, maiores do que a média geral indicada no relatório do CNJ para o TJSP.

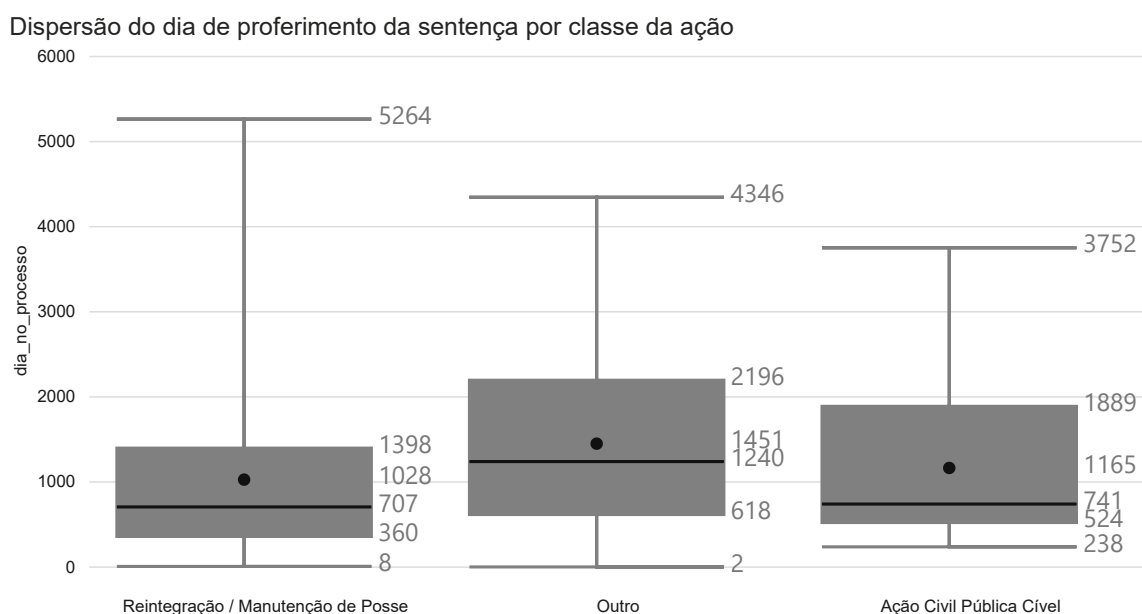


Gráfico 18. Boxplot de dispersão do dia de proferimento da sentença, por classe do processo. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.

Entretanto, os intervalos interquartis⁶⁵ são distintos entre as duas classes. As ações de reintegração de posse são mais rápidas, com sentenças se concentrando entre 1 ano (360 dias) e pouco menos de 4 anos (1398 dias), enquanto nas ações civis públicas as sentenças se concentram entre 1 ano e meio (524 dias) e 5 anos (1889 dias).

Importante ressaltar que os processos em análise são aqueles em fase de conhecimento, quando o juiz recebe e aprecia as postulações das partes, os fatos e informações, até proferir a sentença. Não foram analisados os processos em fase de execução. Restam necessárias futuras análises para comparar as fases nos casos de conflitos fundiários urbanos, em específico. A execução da sentença de reintegração de posse é a fase crítica para as famílias que habitam a ocupação, agravada pelo fato de boa parte destas execuções ser realizada como cumprimento de decisão liminar, dispersando o coletivo que formava o polo passivo, esvaziando o conteúdo material do litígio e a interposição de recursos (MILANO, 2016).

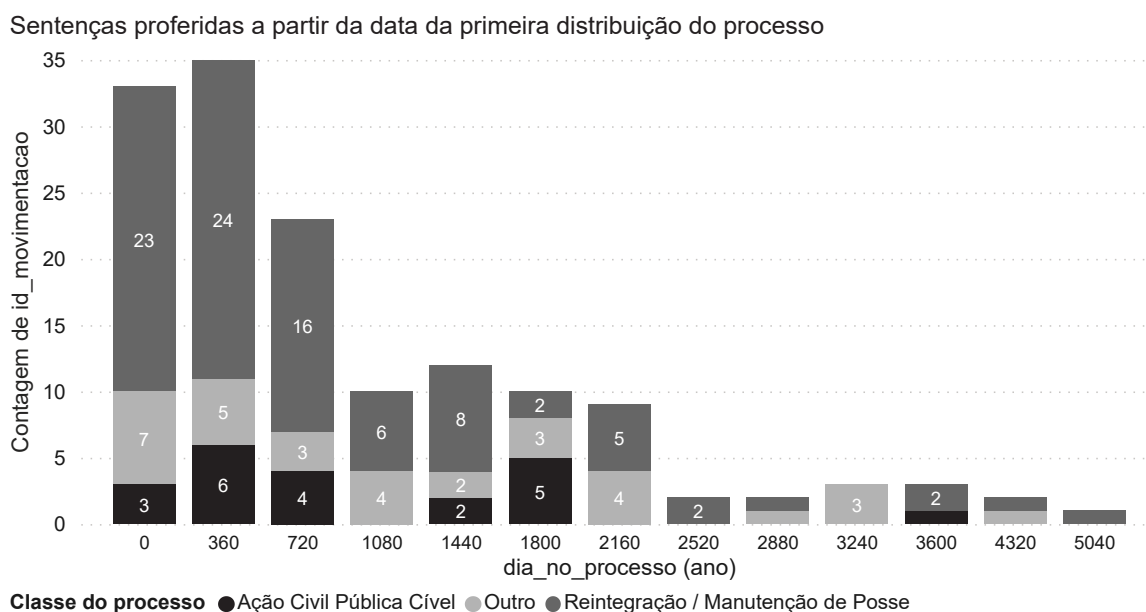


Gráfico 19. Sentenças proferidas por ano a partir da data da primeira distribuição do processo judicial, por classe. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.

Distribuindo as sentenças por ano, como visto no Gráfico 19, observa-se uma expressiva concentração nos três primeiros anos de litígio, especialmente nos dois iniciais, que agregam a metade dos casos, com um segundo patamar intermediário entre o quarto e sétimo anos, seguido de uma sobrevida com poucas sentenças nos

65 Distância entre o primeiro quartil (25o percentil) e o terceiro quartil (75o percentil).

anos subsequentes. Analisando a dispersão do dia de proferimento da sentença por requerente na ação, independentemente da classe do processo, observa-se poucas variações de acordo com o setor da parte, sendo digna de nota apenas variações nos dias máximos observados para cada setor requerente e uma pequena variação no intervalo interquartil quando o requerente é do setor público: ocorrem em média mais tarde do que quando a parte requerente é privada (Gráfico 20).

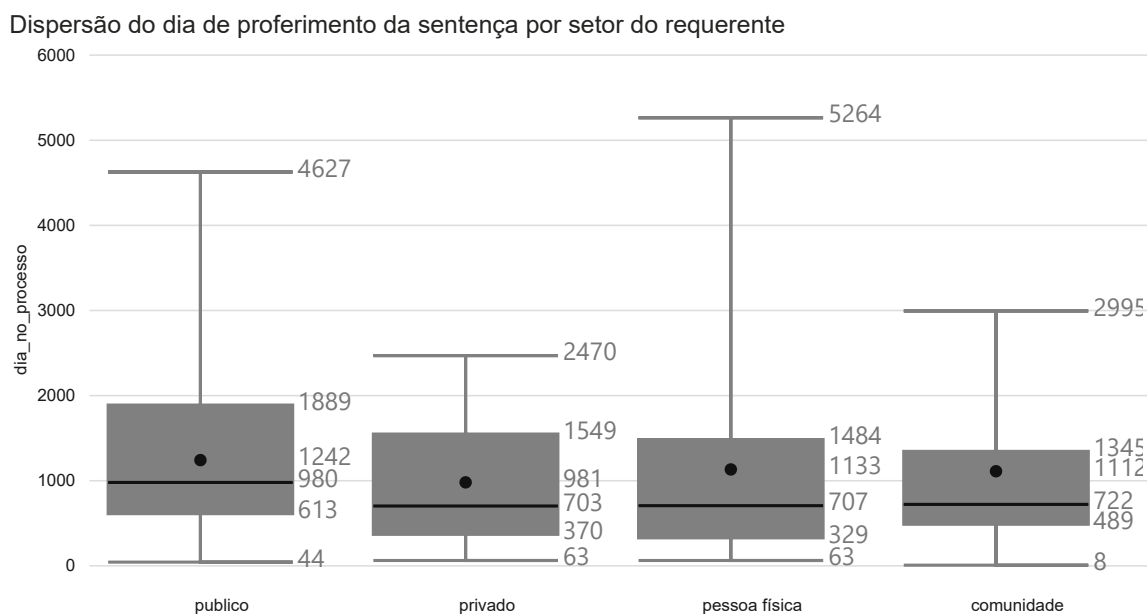
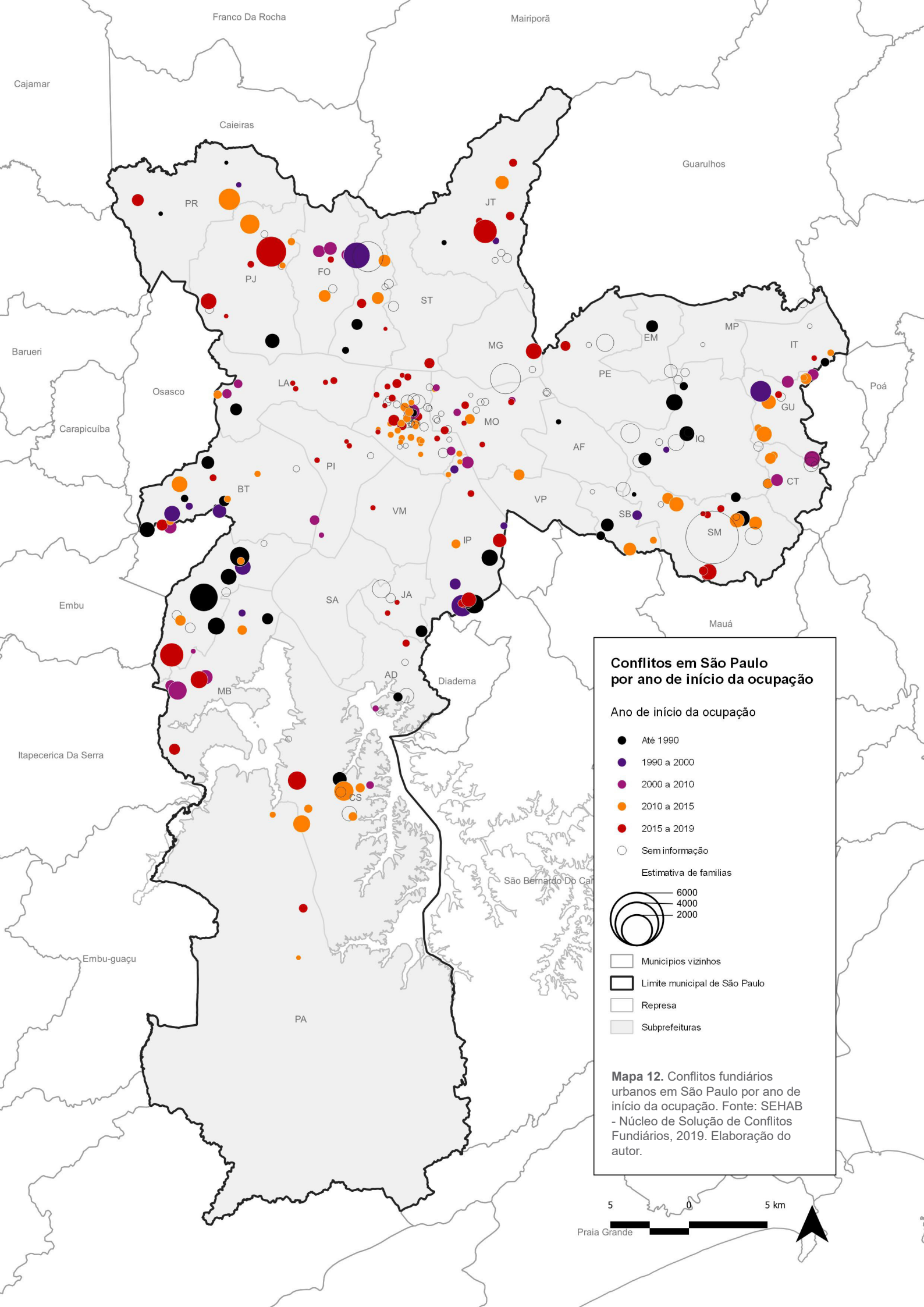


Gráfico 20. Boxplot de dispersão do dia de proferimento da sentença, por setor do requerente mais frequente no processo. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.

Por outro lado, analisando as dispersões por requerido no processo, independentemente da classe da ação, as distribuições passam a apresentar heterogeneidades mais expressivas (Gráfico 21). Os processos com sentenças mais rápidas são aqueles onde denominações comunitárias são os principais requeridos, lembrando que, como visto na seção “Partes envolvidas”, a maior parte destas denominações não se refere a associações ou movimentos sociais, referindo-se genericamente sobre a comunidade como “ocupantes” ou “invasores”. Metade destes processos possuem sentença proferida antes do dia 416 (um ano e dois meses) e o intervalo interquartil se distribui por 757 dias, entre os dias 223 e 980, com 75% dos processos tendo sentença proferida em menos de três anos.

O segundo setor que apresenta a maior mediana é o público, localizando-se no dia 741 (dois anos), ou seja, 78% mais lento do que o setor comunitário. Mesmo com uma mediana rápida, o intervalo interquartil dos processos cujo requerido é o setor público é o mais longo dentre todos os setores, com 1248 dias, indo do dia 613 (pouco menos que dois anos) ao 1861, com 75% dos processos tendo sentença em até

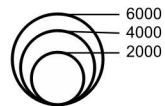


Conflitos em São Paulo por ano de início da ocupação

Ano de início da ocupação

- Até 1990
- 1990 a 2000
- 2000 a 2010
- 2010 a 2015
- 2015 a 2019
- Sem informação

Estimativa de famílias



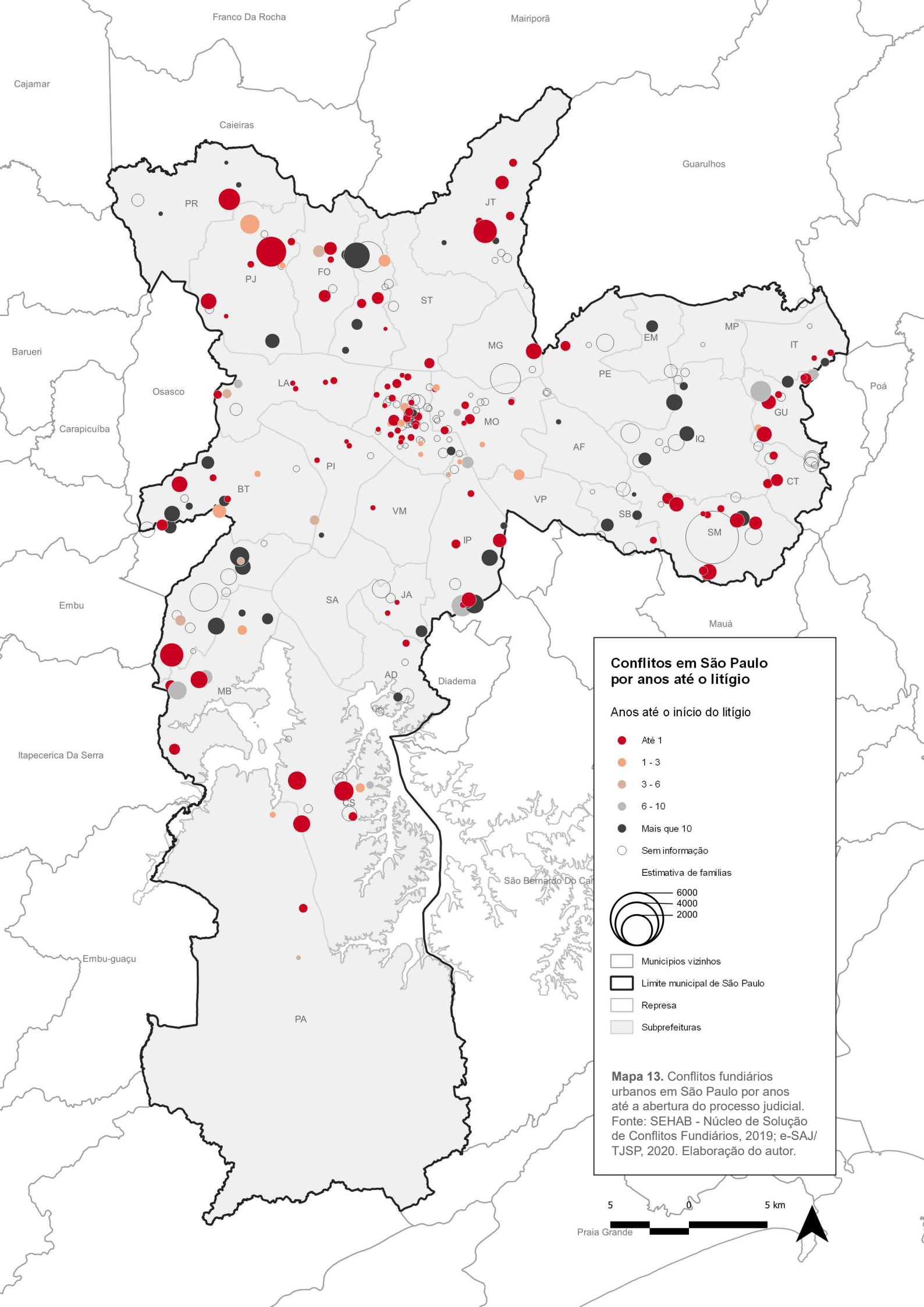
- Municípios vizinhos
- ▬ Limite municipal de São Paulo
- Represa
- ▭ Subprefeituras

Mapa 12. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por ano de início da ocupação. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019. Elaboração do autor.

5 0 5 km

Praia Grande



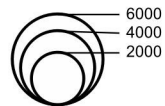


Conflitos em São Paulo por anos até o litígio

Anos até o início do litígio

- Até 1
- 1 - 3
- 3 - 6
- 6 - 10
- Mais que 10
- Sem informação

Estimativa de famílias



- Municípios vizinhos
- ▬ Limite municipal de São Paulo
- ◻ Represa
- ◻ Subprefeituras

Mapa 13. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por anos até a abertura do processo judicial. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; e-SAJ/TJSP, 2020. Elaboração do autor.

5 0 5 km

Praia Grande



5 anos de litígio. Quase todos os processos com o setor público no polo passivo são Ações Civas Públicas (26 dos 32 casos), de forma que sua classe não explica essa distribuição assimétrica de dias de proferimento das sentenças, indicando que outras características podem estar influenciando na distribuição.

Dispersão do dia de proferimento da sentença por setor do requerido

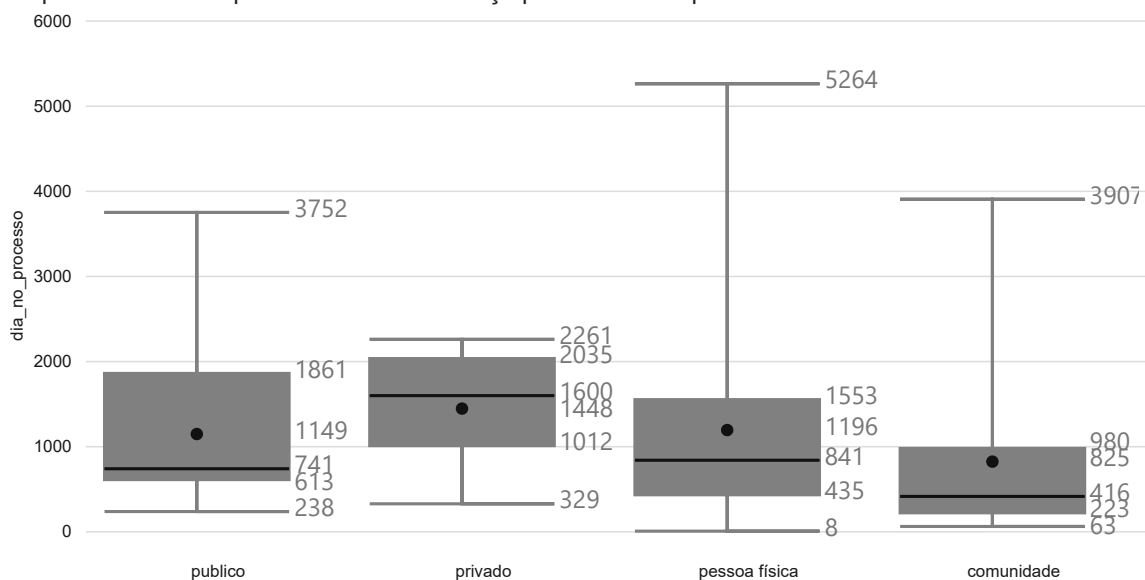


Gráfico 21. Boxplot de dispersão do dia de proferimento da sentença, por setor do requerido mais frequente no processo. Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do autor.

O terceiro setor com maior mediana é aquele onde os requeridos mais frequentes são pessoas físicas, com a mediana no dia 841 (dois anos e quatro meses), e intervalo interquartil de 1118 dias, do dia 435 ao 1553, com 75% das sentenças proferidas antes de 4 anos e três meses de litígio. Mesmo que o dia mediano seja após aquele do setor público, os inícios dos outros quartis são mais rápidos, ficando apenas atrás dos processos onde o requerido é comunitário⁶⁶. Os números contrastam com o setor privado, cujas sentenças demoram mais tempo para serem proferidas, seja observando a data mínima ou os três quartis. Todavia, são apenas 6 processos onde o requerido mais frequente é privado, e nenhum é de reintegração de posse⁶⁷.

⁶⁶ São 181 processos onde os requeridos são pessoas físicas, sendo que 84% destes casos são reintegrações de posse.

⁶⁷ Enquanto os processos onde os requeridos mais frequentes são denominações comunitárias ou pessoas privadas são predominantemente reintegrações de posse, aqueles cujo requerido é público são predominantemente ações civis públicas e, quando empresas privadas, os processos são de outras classes. Considerando que cada classe possui procedimentos e características específicas de acordo com a legislação que lhe cabe, é preciso comparar os tempos dos processos por setor requerido com ressalvas.

É razoável supor que as condições de defesa para cada setor sejam desiguais, sendo que o tempo é valorado de formas distintas para cada um. Mesmo que, em média, as datas de proferimento das sentenças dos casos em análise sejam maiores do que a média do TJSP, conforme apresentado pelo CNJ, há de se questionar que três medidas de tempo estão em conflito: o tempo da Justiça; o tempo do autor da ação (seja proprietário ou não), normalmente interessado na rápida saída das famílias do local por motivos variados; e o tempo das famílias, pressionadas pela urgência de morar e interessadas, no mínimo, que o processo se alongue pelo máximo de tempo possível até que encontrem outra alternativa de moradia, caso a sentença não seja por sua permanência no local, resultado muito raramente observado.

O Mapa 12 e o Mapa 13 apresentam o ano de início da ocupação, de acordo com dados do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, e anos até o início do litígio judicial, conforme extraído do banco de dados raspado do e-SAJ. É possível observar que os conflitos na área central são recentes, datando especialmente da década de 2010, e são rapidamente litigados, com processos sendo abertos dentro de um ano. As ocupações mais antigas, com início anterior a 1990, são também as que demoraram mais tempo para serem litigadas, mas não se localizam nas periferias mais extremas. As ocupações localizadas nos extremos municipais, em todas as zonas da cidade, são mais recentes e rapidamente entram em litígio.

3.3.6. Menções nas decisões e sentenças proferidas

Para além do tempo do processo e seu ritmo, as movimentações classificadas por tipo de documento também permitem a identificação de menções recorrentes em seu conteúdo. Foram buscados termos específicos em 3326 decisões e 146 sentenças, divididos em grupos: atores sociais; denominações com as quais o Juiz se refere à comunidade; legislação e fontes do direito, como jurisprudência; interpretações e perspectivas mobilizadas, como risco e violência; e princípios e direitos constitucionais⁶⁸. Importante notar que o conteúdo de parte das 3326 decisões é meramente protocolar ou procedimental no decurso do processo e não discorre materialmente sobre o caso⁶⁹.

É notável que 54 sentenças (37% do total) e 770 decisões (23,15%) contêm menção a alguma denominação comunitária, dentre as quais variações do

68 Partiu-se dos termos utilizados na pesquisa de Milano (2016), acrescido de outros. A tabela com todas as menções, por grupo, divididas por decisões e sentenças pode ser encontrada no Anexo.

69 A tabela completa com a quantidade de menções por termos pesquisados em decisões e sentenças pode ser encontrada no Anexo.

termo “ocupantes” são mencionadas em 674 decisões, três vezes mais frequente que variações de “invasor”, seguidos de outras variações menos frequentes, como “morador” e “comunidade”. Como discutido anteriormente, as acepções de ocupação e invasão carregam visões bastante distintas sobre a natureza do conflito e sobre a posse da terra, onde a ideia de invasor está próxima do criminoso, do clandestino e do marginal, dignos de controle punitivo e cuja humanidade chega a abstrair-se. Não à toa, essa dimensão coisificada do invasor é identificada por Milano como um dos nós que mantém as interpretações tradicionais do Judiciário, favorecendo o direito à propriedade em detrimento ao direito à moradia.

Há 202 decisões com menção a “invasores”, além de 15 sentenças⁷⁰, e os dois termos estão presentes simultaneamente em 59 decisões, usados de forma intercambiável. Mesmo assim, a maior frequência de menção a “ocupantes” pode representar uma consideração importante sobre a visão dos juízes neste tipo de conflito. Afastar da comunidade a noção de invasor inimigo pode ser uma boa notícia para maior equilíbrio na apreciação dos direitos à propriedade e do direito à moradia no caso de conflitos fundiários urbanos de dimensão coletiva, mas não necessariamente representa efetiva humanização e contextualização da comunidade.

Muitas vezes, parece manter-se um certo distanciamento da realidade material do caso, entendendo as partes de forma protocolar. Dentre as 655 decisões (19,7%) com menção aos “réus” do processo, em aproximadamente metade há menção exclusiva a essa denominação, sem alusão simultânea a outras denominações comunitárias. O mesmo, entretanto, não ocorre em sentenças: há 77 casos com menções aos “réus”, mas sempre acompanhados de referências a outras denominações comunitárias.

Enquanto as denominações utilizadas podem indicar a acepção geral do juiz sobre a comunidade, a frequência de outros termos citados nas decisões e sentenças podem dar indícios do grau de abstração e distanciamento da realidade material do caso. Em primeiro lugar, importante ressaltar que, dentre os termos pesquisados, tanto aqueles relativos às interpretações e perspectivas quanto aqueles relativos a princípios e direitos são muito pouco frequentes, seja em decisões quanto em sentenças.

Dentre as interpretações e perspectivas mais recorrentes estão a menção a “risco” ou “risco ambiental”, presentes em 168 decisões e 21 sentenças, seguido de

70 Dependendo do caso, de fato pode-se considerar os sujeitos como invasores, quando há invasão de terra que efetivamente cumpre sua função social, como muitas vezes se observa na invasão de terras indígenas por garimpeiros ilegais; a ação de grileiros em terras públicas; e mesmo a ação do crime organizado em comunidades urbanas.

“mulher”, “criança” ou “idoso”, presentes em 89 decisões e 11 sentenças. Já quanto aos princípios e direitos, o mais mencionado refere-se a “propriedade” ou “direito à propriedade”, presentes em 141 decisões e 20 sentenças, seguido de “ambiental”, “meio ambiente” ou “direito ao meio ambiente”, presentes em 46 decisões e 10 sentenças. “Direito à moradia” ou “direito à habitação” aparece apenas em seguida, em 39 decisões e 8 sentenças, seguido de “função social da propriedade”, presente em 26 decisões e 7 sentenças.

Estes números parecem reforçar a hipótese de que o risco ambiental e o direito ao meio ambiente são utilizados recorrentemente, muitas vezes como justificativa para se afastar a mobilização do direito à moradia, para além da evidente mobilização do direito à propriedade. A questão habitacional parece relegada a um terceiro plano. Não à toa, observando a frequência de termos relativos à legislação nos processos, a lei mais mencionada é o Código de Processo Civil - CPC, presente em 518 decisões e 101 sentenças, seguido da Constituição Federal, que apresenta apenas um décimo das menções ao CPC, presente em 55 decisões e 14 sentenças. Note-se: o estatuto da cidade é citado em apenas 6 decisões e 2 sentenças.

As menções a outros atores envolvidos no caso, mesmo que muitas vezes não formalmente citados como partes interessadas no processo⁷¹, podem dar indícios das articulações entre agentes da sociedade. Dentre os termos pesquisados, o Ministério Público e a Defensoria Pública são os mais frequentemente mencionados, o que não deixa de ser coerente com sua inserção legal nos processos de acordo com os dispostos na legislação competente. O terceiro ator mais frequentemente mencionado é o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse - GAORP, órgão vinculado ao TJSP, mencionado em 162 decisões e 3 sentenças.

Entretanto, outros atores da sociedade civil são muito raramente mencionados, como movimentos sociais, populares e de moradia, presentes em apenas 21 decisões e 1 sentença; além de universidades e assessorias técnicas. Mesmo o Núcleo de Soluções de Conflitos Fundiários da SEHAB, como se sabe, presente e atuante em quase a totalidade dos casos, é raramente mencionado, presente em apenas 7 decisões.

Não há obrigatoriedade legal para que estes atores sejam mencionados no processo judicial, caso não façam parte do polo ativo ou passivo, nem sejam formalmente partes interessadas. Em diversos casos há efetiva articulação entre atores, fato observado especialmente nos dados do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários.

71 Evidente que nem todos os atores envolvidos e articulados são necessariamente mencionados pelo juiz em suas decisões e sentenças, uma vez não havendo motivo judicial para tanto.

rios da SEHAB, sem que se possa observá-los nas decisões e sentenças proferidas pelo juiz da ação. Mesmo que essa ausência possa representar a não interlocução direta e distanciamento destes atores com o Poder Judiciário, não necessariamente significa que não estejam exercendo alguma influência e atuando de forma indireta.

Do ponto de vista de interlocuções, pode-se levantar ao menos duas hipóteses neste sentido. Em primeiro lugar, de que outros atores atuam auxiliando a comunidade trazendo novas informações, ajudando na organização interna e no estabelecimento de pontes com outros atores, por exemplo, mas apartados do litígio, mantendo-se a defesa legal da comunidade como interlocutora no processo judicial, como é de se esperar. Em segundo lugar, podem estar auxiliando na construção de negociações alternativas com o polo ativo, paralelamente ao transcurso da ação judicial. Nada impede que o autor da ação retire seu pleito ou que um acordo extrajudicial seja construído sem mediação do judiciário, mesmo que ratificado posteriormente por ele, circunstância mencionada em algumas das entrevistas realizadas, quando foi possível realizar acordos tanto pela saída negociada das famílias da terra, quanto de outras raras soluções pela permanência.

Para além das informações que podem ser depreendidas de forma estruturada e mesmo desestruturada dos processos judiciais a partir dos dados do TJSP, é importante destacar ausências de atributos importantes para a abordagem de litígios como os dos conflitos fundiários urbanos coletivos aqui analisados. Não há menção ao endereço da área em conflito, não sendo um atributo presente no repositório do e-SAJ, salvo casos excepcionais onde há menção em decisões ou sentenças, especialmente referindo-se ao título cartorial de propriedade.

Não há menção a qualquer atributo sobre a localização ou contexto urbano, como proximidade ao centro da cidade, acesso a emprego, valor e dimensões da área em conflito, proximidade a equipamentos públicos ou outro tipo de infraestrutura urbana ou mesmo zoneamento e legislação urbana. O Plano Diretor Estratégico e a Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo, por exemplo, praticamente não são mencionadas nas decisões e sentenças. Informações como estas podem estar presentes de forma desestruturada em petições ou documentos juntados pelas partes, mas não são requisitos para transcurso do processo judicial, não são tabuladas de forma padronizada e no mais das vezes nem são mencionadas - ou, pode-se supor, consideradas - nas decisões e sentenças do juiz.

3.4. Características e disputas por localizações

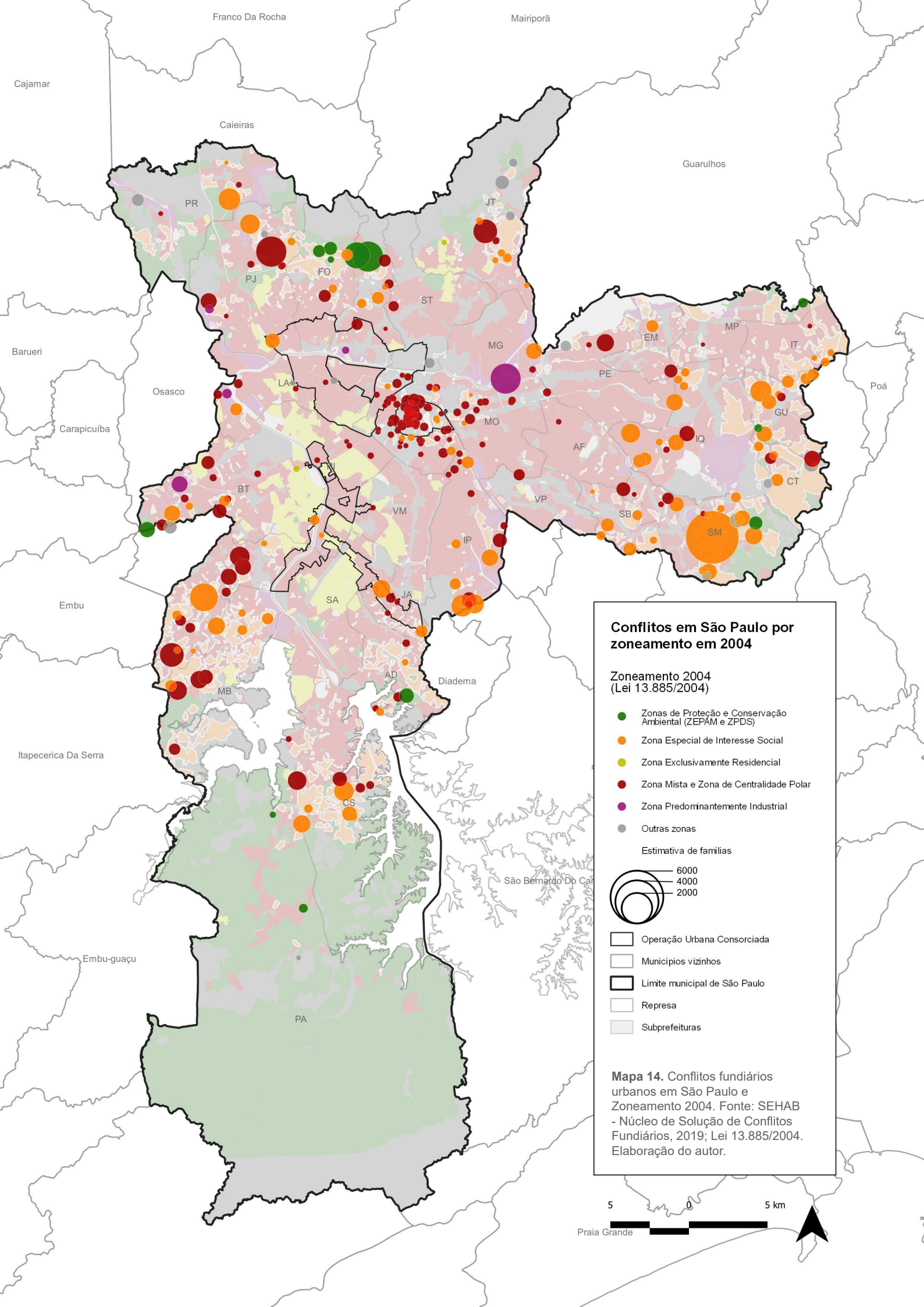
Tendo em vista a abordagem dos conflitos fundiários urbanos de dimensão coletiva à luz de sua raiz nos conflitos sociais e urbanos, é impreterível que se considere características locacionais para que se compreenda a natureza das disputas e dos interesses presentes nos conflitos, como discutido no capítulo inicial deste estudo. As distribuições territoriais observadas até aqui parecem ter relação com as duas cidades que Flávio Villaça apresenta como cada vez mais divorciadas (1998), uma dos mais ricos e outra dos mais pobres e excluídos. As áreas mais ricas, notadamente o quadrante sudoeste da cidade de São Paulo, apresentam poucos conflitos, enquanto os casos se concentram na região central, que gradualmente foi sendo esvaziada pelas elites nas décadas anteriores, e nas áreas periféricas, divididas entre conflitos especialmente envolvendo o setor público e ocupações mais antigas nas regiões de expansão da mancha urbana em décadas anteriores e nas atuais franjas, em contextos mais vulneráveis.

Na perspectiva da produção e consumo do espaço urbano, Villaça aponta que a estruturação da cidade ocorre sob domínio das classes dominantes e sob o conflito com as classes mais baixas em torno da disputa na apropriação das vantagens e desvantagens de cada localização, dentre as quais a vantagem “mais decisiva é a otimização dos gastos de tempo despendido nos deslocamentos dos seres humano, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente ao centro urbano” (VILLAÇA, 1998, p. 328). Essa otimização pode se dar tanto pela aproximação do emprego, equipamentos de saúde, educação, cultura, dentre outros aos locais de moradia das classes dominantes, como também pela otimização da infraestrutura de transportes e mobilidade em geral, facilitando seu acesso e deslocamento.

A presente seção apresenta cruzamentos entre a localização dos conflitos no espaço urbano da cidade de São Paulo e características disputadas, começando pela contextualização nos zoneamentos de 2004 e 2016, passando pela proximidade a infraestrutura de transportes e acesso a equipamentos públicos de saúde e educação, chegando até a dinâmica imobiliária e econômica.

3.4.1. Zoneamento e intensidade de uso do solo

Como parte significativa dos conflitos foi formada antes da mudança do zoneamento em 2016, é importante observar tanto a Lei 13.885 de 2004 quanto a 16.402 de 2016. As zonas implicam permissões e impedimentos de ocupação, construção e uso do solo que se relacionam e interferem mutuamente na dinâmica imobiliária e econômica da cidade.

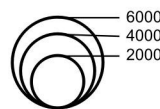


Conflitos em São Paulo por zoneamento em 2004

Zoneamento 2004
(Lei 13.885/2004)

- Zonas de Proteção e Conservação Ambiental (ZEPAM e ZPDS)
- Zona Especial de Interesse Social
- Zona Exclusivamente Residencial
- Zona Mista e Zona de Centralidade Polar
- Zona Predominantemente Industrial
- Outras zonas

Estimativa de famílias



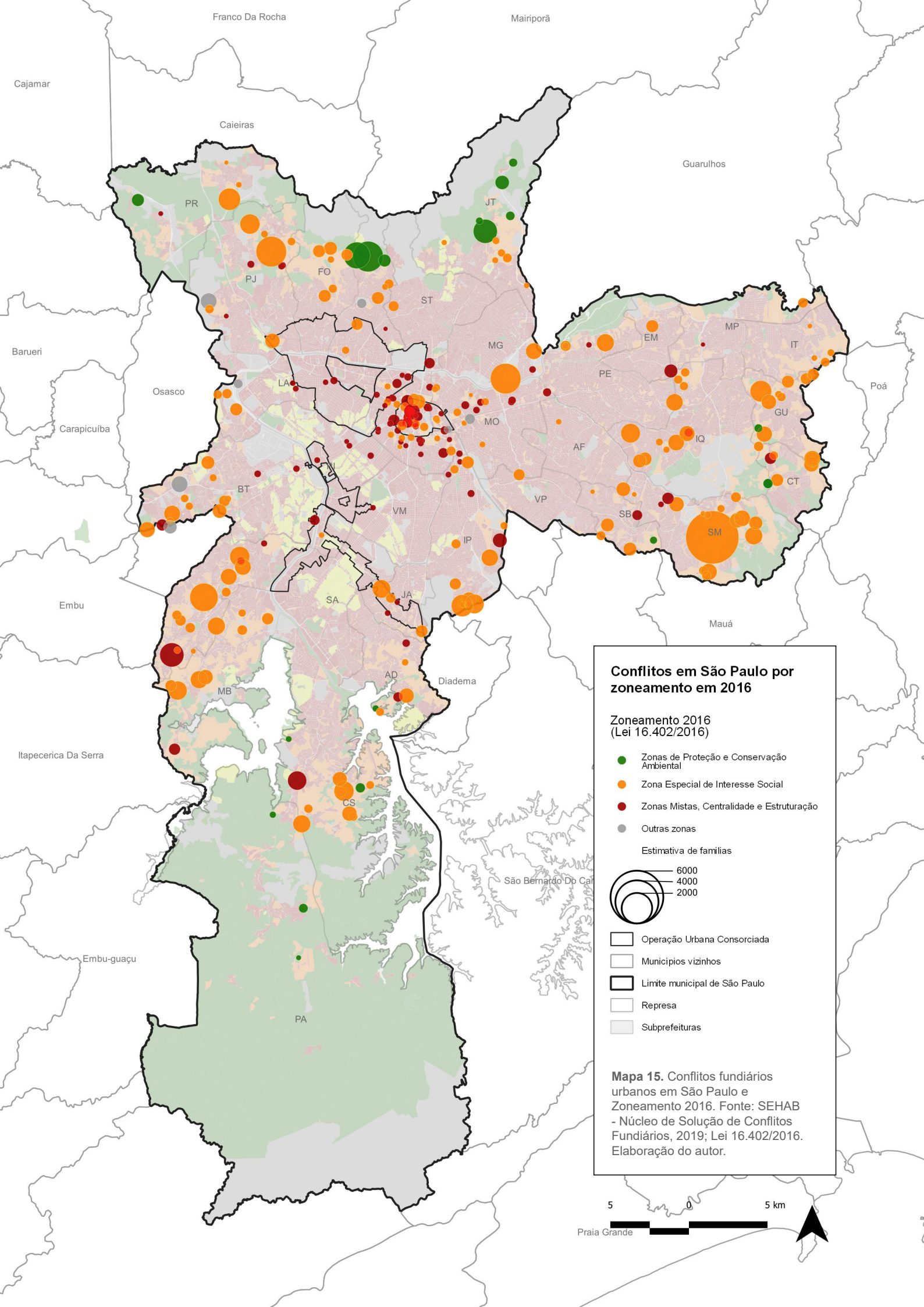
- Operação Urbana Consorciada
- Municípios vizinhos
- Limite municipal de São Paulo
- Represa
- Subprefeituras

Mapa 14. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo e Zoneamento 2004. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; Lei 13.885/2004. Elaboração do autor.

5 0 5 km

Praia Grande



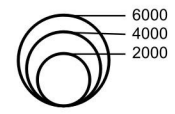


Conflitos em São Paulo por zoneamento em 2016

Zoneamento 2016 (Lei 16.402/2016)

- Zonas de Proteção e Conservação Ambiental
- Zona Especial de Interesse Social
- Zonas Mistas, Centralidade e Estruturação
- Outras zonas

Estimativa de famílias



- Operação Urbana Consorciada
- Municípios vizinhos
- Limite municipal de São Paulo
- Represa
- Subprefeituras

Mapa 15. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo e Zoneamento 2016. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; Lei 16.402/2016. Elaboração do autor.



Como se pode ver no Mapa 14, a maior parte dos conflitos está localizada em zonas classificadas em 2004 como mistas ou de centralidade polar (estas últimas especialmente na região central), com 156 (53%) casos nestas zonas dentre os 294 conflitos no total. As zonas que aparecem em segundo lugar como mais recorrentes são as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, com 102 (34,7%) casos. Há ainda 12 casos em zonas de proteção e conservação ambiental, 5 casos em zonas predominantemente residenciais e outros casos isolados em outras zonas.

Uma vez que a maior parte dos conflitos envolvendo prédios se localiza na região central, há grande sobreposição com a Operação Urbana Centro. Todavia, também pode-se observar conflitos pontuais nos perímetros de outras Operações Urbanas Consorciadas. Importante notar que a dinâmica imobiliária e econômica proporcionada por este instrumento de política urbana, com venda de potencial construtivo adicional em áreas valorizadas, agrava a disputa pela terra nestas localidades, ampliando os riscos de remoção, como já pontuado em relatórios do Observatório de Remoções (LINS; ROLNIK, 2018; ROLNIK et al., 2017).

O zoneamento de 2016 incorpora e reconhece questões habitacionais importantes e a carência de moradia na cidade, inclusive considerando parte das áreas em conflito que já estavam ocupadas. Os conflitos presentes em zonas mistas, de centralidade e estruturação urbana passam a representar 90 (30,6%) casos, enquanto aqueles em ZEIS passam a somar 178 casos no zoneamento de 2016 (60,5%). Destas 178, 100 (34% do total) estão localizadas em ZEIS-1, ou seja, zonas reconhecidamente ocupadas por favelas e comunidades. São também 19 em zonas de proteção e conservação ambiental e outros casos isolados em outras zonas.

Essa preponderância de casos localizados em ZEIS, especialmente ZEIS-1, pode ter implicações importantes no processo judicial, nos argumentos em defesa da permanência das famílias ocupantes, uma vez que o enquadramento jurídico do uso do solo nestas localidades é voltado à habitação de interesse social, remontando ao regramento do PDE e ao Estatuto da Cidade, chegando à Constituição Federal no que tange, especialmente, a interpretação da função social da propriedade. É o PDE que define como este instituto constitucional deve se dar no âmbito municipal.

Douglas Magami, Defensor Público do Estado de São Paulo, apresenta uma argumentação jurídica estruturada no caso da Comunidade Sucupira, localizada na Av. Belmira Marin, Zona Sul, onde houve sentença pela reintegração de posse da ocupação na primeira instância, revertida em segunda instância por estar localizada em ZEIS de acordo com o Plano Diretor (MAGAMI, 2019). A jurisprudência nesse sentido é de extrema relevância para os casos aqui analisados, especialmente considerando a grande parte dos conflitos que estão localizados em ZEIS de acordo com o Zoneamento de 2016.

O Defensor explica que o PDE estabelece como um dos objetivos da política urbana do município de São Paulo “promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários” (SÃO PAULO, 2014, Art. 7 inciso VII), adotando como uma de suas estratégias para promover a função social da propriedade a demarcação de ZEIS com objetivos de regularizar favelas existentes e construir moradia em áreas de ZEIS ainda sem uso.

“A tese esposada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, nos autos da ação rescisória nº 2160989-53.2017.5.26.0000, foi a de que o fato de a área estar enquadrada como ZEIS-1 impõe ao particular – como decorrência da observância do cumprimento da função social da propriedade urbana – um não fazer consistente na não remoção dos moradores ocupantes da área de baixa renda.

Tal fato afigura-se como fato impeditivo à pretensão de reintegração de posse coletiva, na medida em que o uso do solo resta limitado a fazê-lo para regularização da área ocupada”. (MAGAMI, 2019, p. 15)

A tese defende que, uma vez classificada como Zona Especial de Interesse Social - 1, definida no PDE como aquelas onde há presença de favela, loteamentos irregulares e assentamentos populares habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse em manter a população no local, promover habitação social e regularização fundiária, não é legal a realização da reintegração de posse. Magami completa: “Entendimento contrário violaria não só o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade, mas a própria Constituição Federal, visto ser o Plano Diretor, por força do artigo 182, diploma eleito para regulamentar a função social de propriedade urbana” (ibid, p. 16).

Essa ideia defendida pela Defensoria Pública e endossada em julgamento unânime pelo Tribunal de Justiça traz algumas considerações fundamentais ao debate. As diversas ocupações presentes em ZEIS-1 ou são as próprias manifestações observadas pelo poder público no momento da elaboração do Plano Diretor para classificar a área como ZEIS ou se instalaram em localidade que já possuía favela consolidada anteriormente. De toda maneira, a significativa ampliação da quantidade de ocupações presentes em ZEIS entre os zoneamentos de 2004 e 2016 é notável e a inovadora jurisprudência favorável ao direito à moradia pode ser aventada em, ao menos, uma centena de outros casos na cidade, no mesmo entendimento.

A discussão sobre a função social da propriedade no PDE de São Paulo tam-

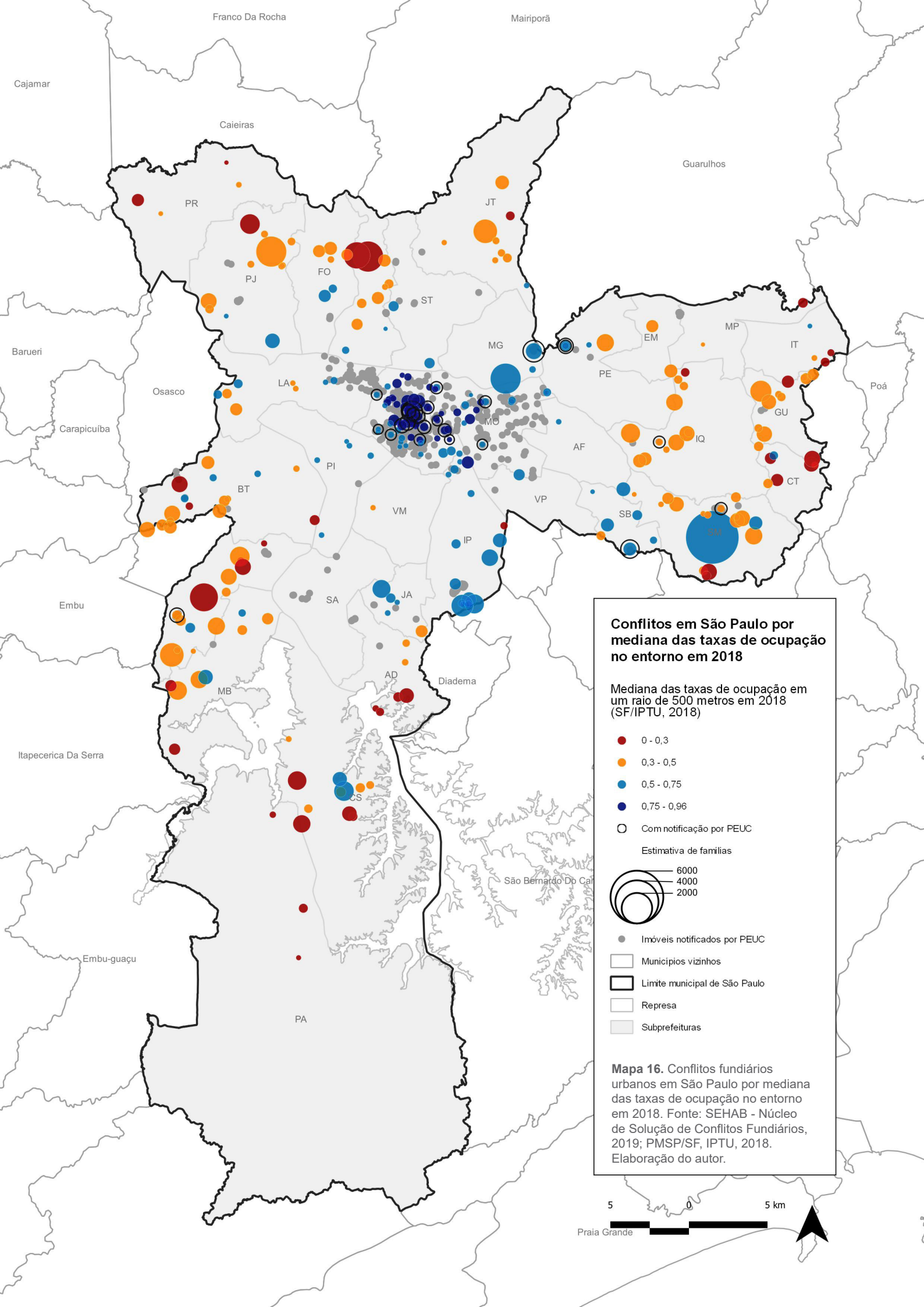
bém passa pelos parâmetros urbanísticos considerados mínimos para o exercício pleno do uso da propriedade, notadamente a Taxa de Ocupação - TO⁷² e o Coeficiente de Aproveitamento - CA⁷³. A leitura destes parâmetros indica a intensidade de uso e ocupação do solo pretendida pelo Plano. O PDE ainda instituiu o instrumento Parcelamento, Edificação e Uso Compulsórios - PEUC, de forma a identificar, notificar e, em última instância, desapropriar imóveis que não estejam cumprindo sua função social.

Uma análise destes parâmetros urbanísticos reais, que resultam das construções presentes no Cadastro de Contribuinte Imobiliário da Secretaria Municipal da Fazenda, permite observar em um raio de 500 metros no entorno dos conflitos que há significativa relação espacial entre a centralidade do caso e a intensidade de uso do solo. Conflitos mais centrais estão em áreas com maiores TOs e maiores CAs. Novamente, assim como visto em outros mapas, conflitos na franja mais externa da cidade apresentam parâmetros menores do que aqueles nas antigas franjas da expansão urbana, agora mais centrais. Em outras palavras, esses dois conjuntos de conflitos mais periféricos, notadamente envolvendo terrenos, grande parte deles localizados em ZEIS, com baixa densidade demográfica líquida, mas grande quantidade de famílias envolvidas, localizam-se em áreas com uso menos intensivo do solo, mesmo que muitas delas em áreas conurbadas com outros municípios.

Interessante notar duas exceções. Há conflitos na Zona Sul, mais especificamente nas subprefeituras do Jabaquara (JA) e Ipiranga (IP), e no sul da Zona Leste, nas subprefeituras de São Mateus (SM) e Sapopemba (SB), onde as TOs do entorno são relativamente altas, o que pode ser explicado pela proximidade a áreas mais densas de municípios do ABC. Essas áreas, todavia, apresentam CAs relativamente baixos, como nas outras regiões periféricas, indicando um padrão construtivo de baixo gabarito. Enquanto TOs baixas associadas a CAs baixos podem representar muita área livre e baixo gabarito nas periferias, parâmetros altos no centro representam pouca área fiscal livre e alto gabarito. Não à toa as ocupações no centro da cidade envolvem prédios. O uso mais intensivo do solo na área central está associado à disponibilidade de equipamentos e infraestrutura urbana e de mobilidade. Não por acaso, a diretriz inicial de aplicação da PEUC foi de notificar imóveis na região central da cidade.

72 A Taxa de Ocupação é a área ocupada em projeção do terreno, independentemente da quantidade de pavimentos. Um imóvel cuja projeção tenha 100m² em um terreno de 200m² possui TO de 0,5.

73 O Coeficiente de Aproveitamento é a soma de toda a área construída do imóvel, todos os pavimentos independentemente, inclusive, sobre a área do terreno. Um imóvel com 400m² construídos em um terreno de 200m² possui CA de 2.

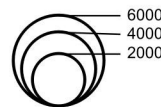


Conflitos em São Paulo por mediana das taxas de ocupação no entorno em 2018

Mediana das taxas de ocupação em um raio de 500 metros em 2018 (SF/IPTU, 2018)

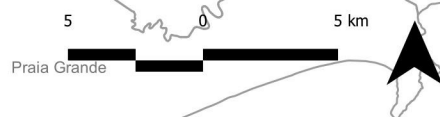
- 0 - 0,3
- 0,3 - 0,5
- 0,5 - 0,75
- 0,75 - 0,96
- Com notificação por PEUC

Estimativa de famílias



- Imóveis notificados por PEUC
- Municípios vizinhos
- ▬ Limite municipal de São Paulo
- Represa
- ▨ Subprefeituras

Mapa 16. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por mediana das taxas de ocupação no entorno em 2018. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/SF, IPTU, 2018. Elaboração do autor.



3.4.2. Infraestrutura e acesso a equipamentos

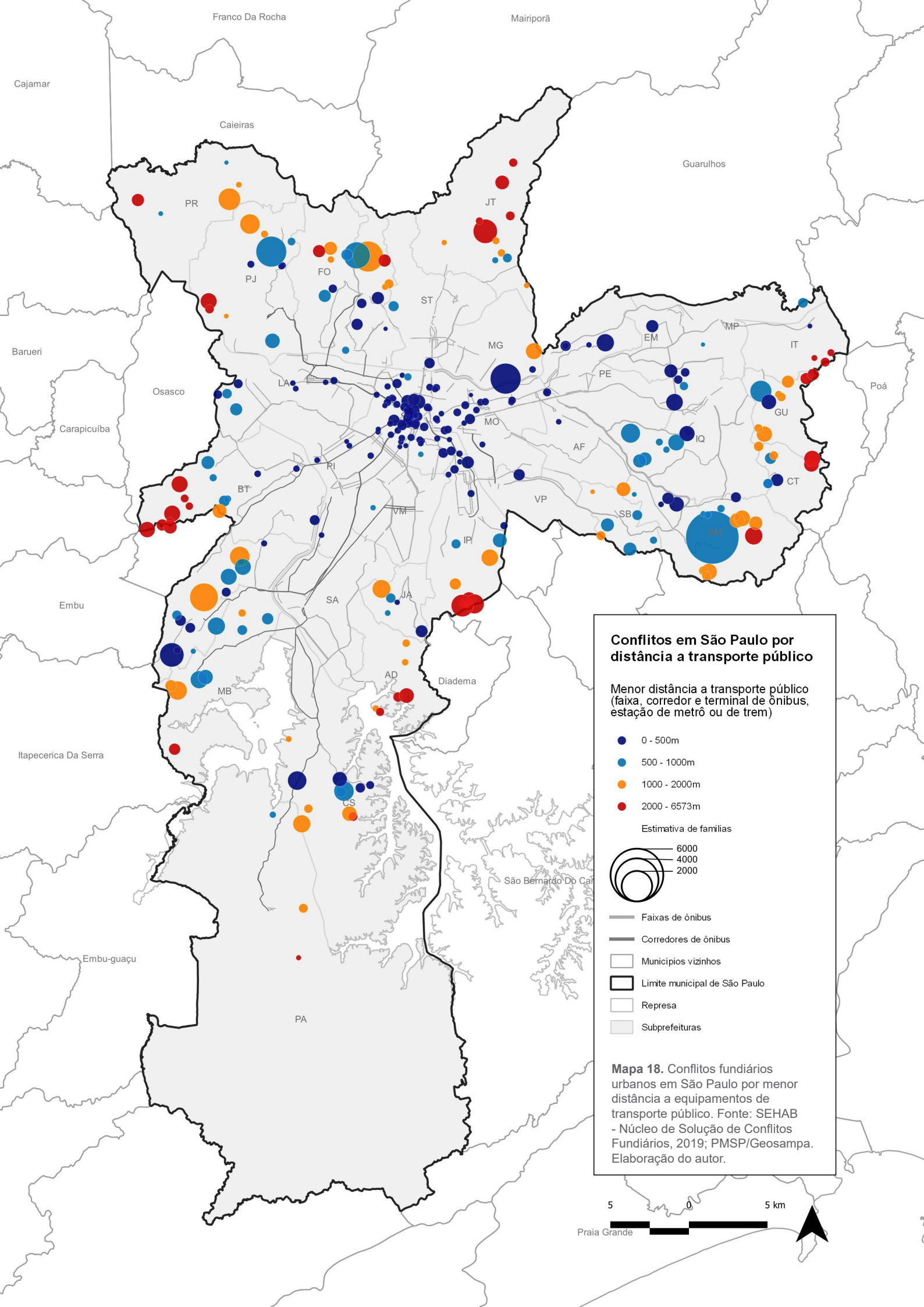
A infraestrutura de transporte coletivo permite reduzir o tempo de deslocamento e acesso a localizações de interesse na cidade a partir do local de moradia. Mesmo que haja subcentralidades na cidade, a região expandida ao centro antigo ainda concentra a maior parte dos empregos e da infraestrutura produzida ao longo de décadas, caminhando gradualmente no vetor sudoeste, como pontuado por Villaça já na década de 90.

No Mapa 18 se pode observar a infraestrutura troncal de transporte coletivo por ônibus (faixas exclusivas e corredores), os terminais deste modal, estações de trem da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos - CPTM e do Metrô. Os conflitos estão graduados pela menor distância a estes equipamentos. O anel intermediário onde há poucos conflitos agrega parte significativa da infraestrutura de transportes, que irradia da região central. Os poucos conflitos neste anel estão localizados a distâncias caminháveis do transporte público, podendo acessá-lo a menos de 500 metros, tanto quanto os conflitos localizados no centro.

São 41 (13,9%) conflitos, todos próximos aos limites municipais, que estão localizados a mais de 2 quilômetros do transporte público, com alguns casos a distâncias significativamente maiores, especialmente nos extremos de cada zona, como aqueles na subprefeitura do Butantã (BT) na Zona Oeste. Entretanto, são notáveis os conflitos nas bordas da cidade que estão localizados a até 1 quilômetro do transporte público. Há casos que evidentemente estão relacionados com as condições de acesso, como conflitos no extremo sul da cidade.

Interessante notar, também, que há quatro vetores de concentração de conflitos no anel intermediário, irradiando do centro, próximos a eixos de transporte coletivo. Um primeiro vetor segue a sudoeste por Pinheiros (PI) em direção ao Butantã (BT) ao longo da linha amarela do Metrô e da Avenida Rebouças. O segundo vetor de conflitos segue pela subprefeitura da Lapa (LA) ao longo da Avenida Francisco Matarazzo. Um terceiro vetor parte do centro em direção ao Ipiranga (IP) na Zona Sul ao longo do eixo da Avenida do Estado. O quarto vetor sai do centro em direção ao Leste seguindo pela Avenida Celso Garcia e Radial Leste.

Enquanto a proximidade ao transporte público permite que se reduzam os tempos de deslocamento e acesso a equipamentos e emprego, a própria localização destes equipamentos e do emprego também pode reduzir os tempos e valorizar as localizações. Dentre os dois tipos de equipamentos públicos, os mapas a seguir apresentam a proximidade a escolas públicas de níveis infantil, fundamental e médio, Unidades Básicas de Saúde - UBS e hospitais.

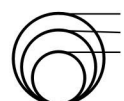


Conflitos em São Paulo por distância a transporte público

Menor distância a transporte público (faixa, corredor e terminal de ônibus, estação de metrô ou de trem)

- 0 - 500m
- 500 - 1000m
- 1000 - 2000m
- 2000 - 6573m

Estimativa de famílias



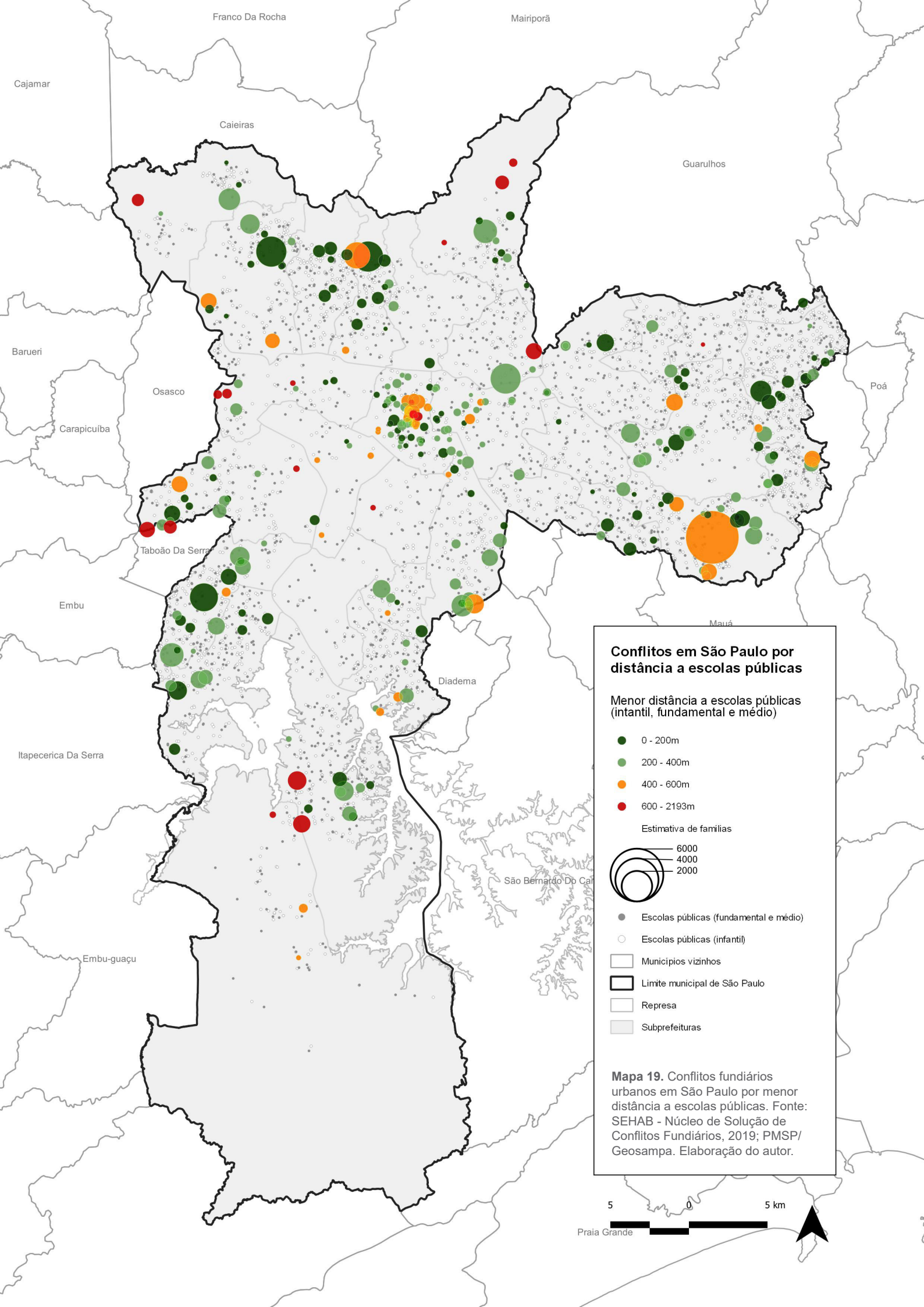
- Faixas de ônibus
- Corredores de ônibus
- Municípios vizinhos
- Limite municipal de São Paulo
- Represa
- Subprefeituras

Mapa 18. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por menor distância a equipamentos de transporte público. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/Geosampa. Elaboração do autor.

5 0 5 km

Praia Grande



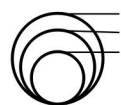


Conflitos em São Paulo por distância a escolas públicas

Menor distância a escolas públicas (infantil, fundamental e médio)

- 0 - 200m
- 200 - 400m
- 400 - 600m
- 600 - 2193m

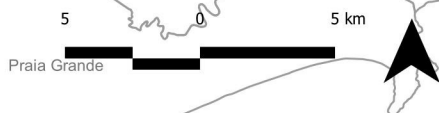
Estimativa de famílias

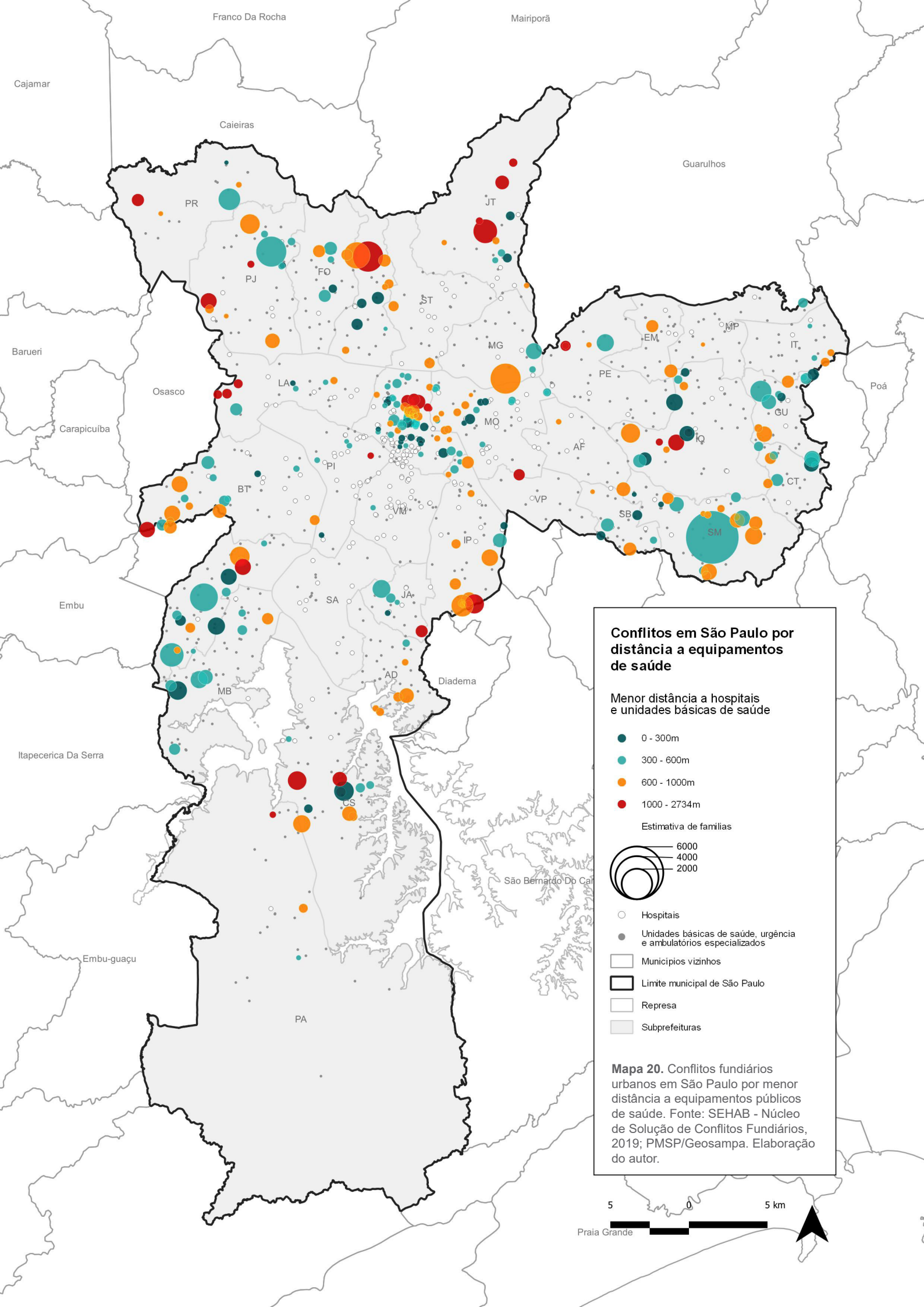


- Escolas públicas (fundamental e médio)
- Escolas públicas (infantil)

- Municípios vizinhos
- ▬ Limite municipal de São Paulo
- Represa
- ▭ Subprefeituras

Mapa 19. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por menor distância a escolas públicas. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/ Geosampa. Elaboração do autor.



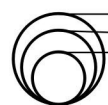


Conflitos em São Paulo por distância a equipamentos de saúde

Menor distância a hospitais e unidades básicas de saúde

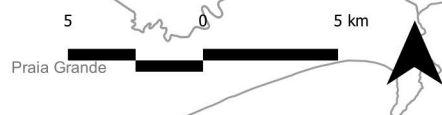
- 0 - 300m
- 300 - 600m
- 600 - 1000m
- 1000 - 2734m

Estimativa de famílias



- Hospitais
- Unidades básicas de saúde, urgência e ambulatórios especializados
- Municípios vizinhos
- ▬ Limite municipal de São Paulo
- ▭ Represa
- ▭ Subprefeituras

Mapa 20. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por menor distância a equipamentos públicos de saúde. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/Geosampa. Elaboração do autor.



Diferentemente dos equipamentos de transporte, aqueles de educação estão distribuídos de forma mais homogênea pelo território, inclusive com menor concentração em regiões mais ricas como o quadrante sudoeste. Há equipamentos nas áreas mais periféricas da cidade, de maneira que a maior parte dos conflitos, 230 casos (78,2%), está a menos de 400 metros de algum dos 4.350 equipamentos de educação. São apenas 22 casos (7,5%) localizados a mais de 600 metros⁷⁴. Evidente que a distância não representa necessariamente qualidade da educação ou condições adequadas de infraestrutura, mas tão somente uma característica da localização.

Os equipamentos de saúde também apresentam relativa homogeneidade na distribuição no território, mas com menos cobertura do que aqueles de educação. Dos quase mil equipamentos, divididos entre ambulatórios especializados, unidades básicas de saúde, hospitais e atendimento de urgência, é notável (e compreensível) a concentração de hospitais nas áreas mais centrais e cobertura rarefeita das UBS por todo o território. Assim, a proximidade dos conflitos aos equipamentos de saúde é bastante heterogênea e não parece representar relação territorial significativa. De toda forma, 160 (54,4%) conflitos estão a menos de 600 metros de algum equipamento de saúde e 264 (89,8%) a menos de 1 quilômetro.

3.4.3. Atividade imobiliária e econômica no entorno

Enquanto a proximidade a infraestrutura de transporte coletivo e a equipamentos e serviços públicos é uma característica importante para a dimensão da disputa pelas localizações de acordo com suas vantagens específicas, uma das principais características que atribuem valor à localização é a proximidade ao emprego. As classes dominantes tendem a aproximar as regiões com mais empregos de suas regiões de moradia, reduzindo o tempo de deslocamento até essas áreas.

O Mapa 21 apresenta a concentração de empregos formais⁷⁵ por hectare por distrito e a concentração de empregos formais em um raio de 500 metros no entorno de cada conflito. As regiões centrais da cidade concentram mais empregos, como é sabido, mas há também grande concentração nos distritos a leste próximo ao cen-

74 As distâncias aqui consideradas levam em conta a proximidade para se caminhar diariamente a escola.

75 Foram utilizados os dados da Relação Anual de Indicadores Sociais - RAIS do Ministério da Economia, que informa exclusivamente a relação de empregos formais. Não há base de dados compreensiva de empregos informais territorializados com adequado grau de granularidade em São Paulo. Ademais, há de se considerar que a distribuição territorial de empregos formais e informais não segue correlação exata, concentrando-se mais informalidade em regiões mais precárias e vulneráveis, implicando uma limitação metodológica à presente pesquisa.

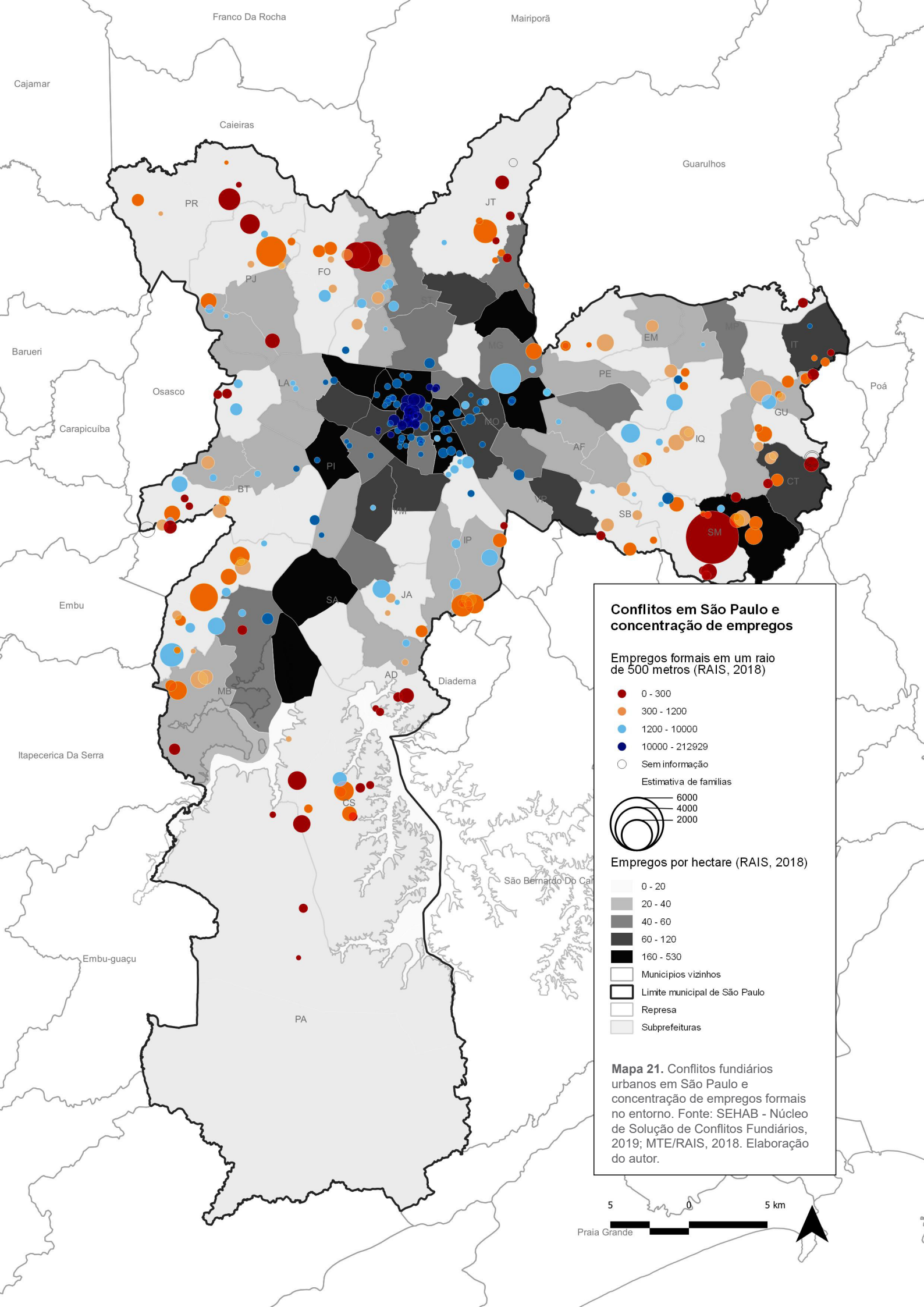
tro, especialmente na subprefeitura da Mooca (MO) e a sudeste, especialmente em distritos de Pinheiros (PI) e Santo Amaro (SA), e distritos da Zona Norte adjacentes ao centro. Os acentuados números em distritos no extremo leste são decorrentes de poucas indústrias com grandes corpos de funcionários. Com poucos empregos dispersos no território, os entornos dos conflitos naquelas localizações apresentam poucos empregos disponíveis.

As regiões com maiores concentrações de empregos são exatamente aquelas do anel intermediário que apresenta poucos conflitos, e aqueles que existem são de porte pequeno e densidade média, que se localizam especialmente ao longo de eixos de transporte coletivo. A maior parte dos conflitos localizados nas áreas mais periféricas estão em distritos com baixa concentração de empregos. Neste sentido, são notáveis as localizações dos conflitos em Itaquera (IQ), na Zona Leste, e Campo Limpo (CL), na Zona Sul. Em ambos os casos, os distritos vizinhos apresentam concentrações moderadas. É interessante observar, também, que há casos de conflitos em distritos com poucos empregos, mas com um entorno mais dinâmico.

A economia no território também está relacionada com a dinâmica imobiliária e com os mercados que se valem dela. Harvey menciona uma série de mercados, desde aquele vinculado à construção civil propriamente dita, até outros relacionados com bancos de terras, crédito imobiliário, dentre outros (HARVEY, 1982). A discussão sobre os mercados ligados à terra e a crise do mercado imobiliário americano em 2008 levantaram grandes discussões acerca da financeirização do desenvolvimento urbano e da vinculação do capital imobiliário local e nacional ao capital internacional (ROLNIK, 2019).

Para se analisar as dinâmicas imobiliárias na cidade com razoável grau de precisão e granularidade territorial pode-se utilizar como proxy os dados extraídos do Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU disponibilizado anualmente pela Secretaria de Finanças do município. São Paulo é um dos poucos municípios brasileiros que disponibiliza esses dados, ainda mais em plataforma pública, permitindo análises sobre a propriedade da terra, rotatividade de proprietários e produção de novas construções.

Como é de se supor, o Mapa 22 demonstra que as áreas centrais da cidade dispõem de pouca área em imóveis cadastrados no IPTU como “terreno” dentro do raio de 500 metros no entorno dos conflitos ali localizados. Com raras exceções, esse padrão se inverte nas periferias, onde há mais área de terreno disponível. As ocupações de terrenos, concentradas nestas periferias, normalmente também estão localizadas em algum imóvel cadastrado como “terreno” no IPTU. Essas considerações são relevantes para a discussão sobre a função social da propriedade.

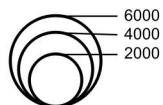


Conflitos em São Paulo e concentração de empregos

Empregos formais em um raio de 500 metros (RAIS, 2018)

- 0 - 300
- 300 - 1200
- 1200 - 10000
- 10000 - 212929
- Sem informação

Estimativa de famílias



Empregos por hectare (RAIS, 2018)

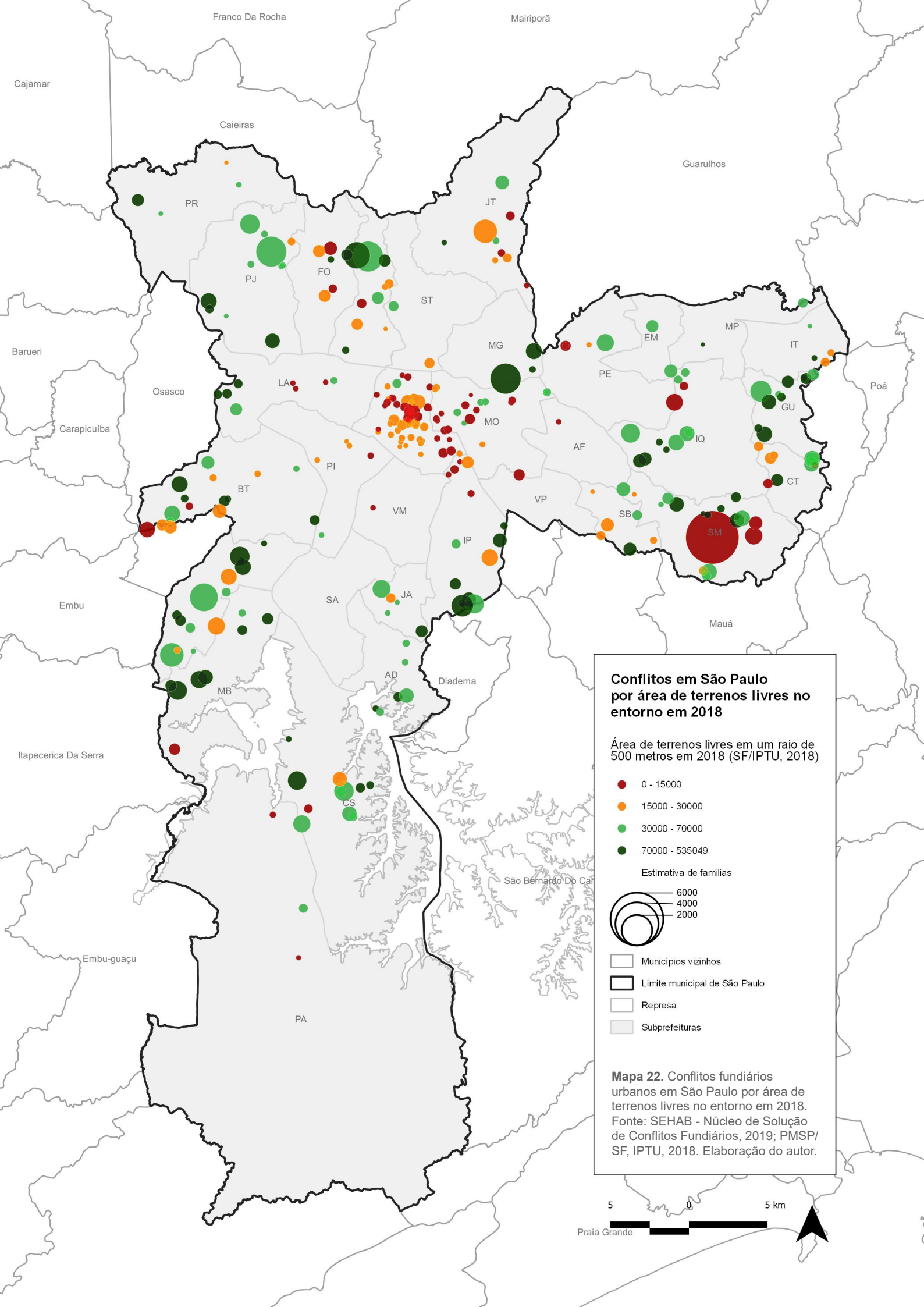
- 0 - 20
- 20 - 40
- 40 - 60
- 60 - 120
- 160 - 530
- Municípios vizinhos
- ▬ Limite municipal de São Paulo
- ▬ Represa
- ▬ Subprefeituras

Mapa 21. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo e concentração de empregos formais no entorno. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; MTE/RAIS, 2018. Elaboração do autor.

5 0 5 km

Praia Grande



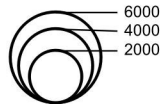


Conflitos em São Paulo por área de terrenos livres no entorno em 2018

Área de terrenos livres em um raio de 500 metros em 2018 (SF/IPTU, 2018)

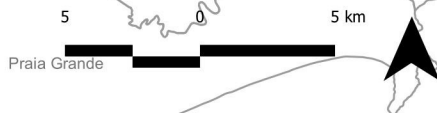
- 0 - 15000
- 15000 - 30000
- 30000 - 70000
- 70000 - 535049

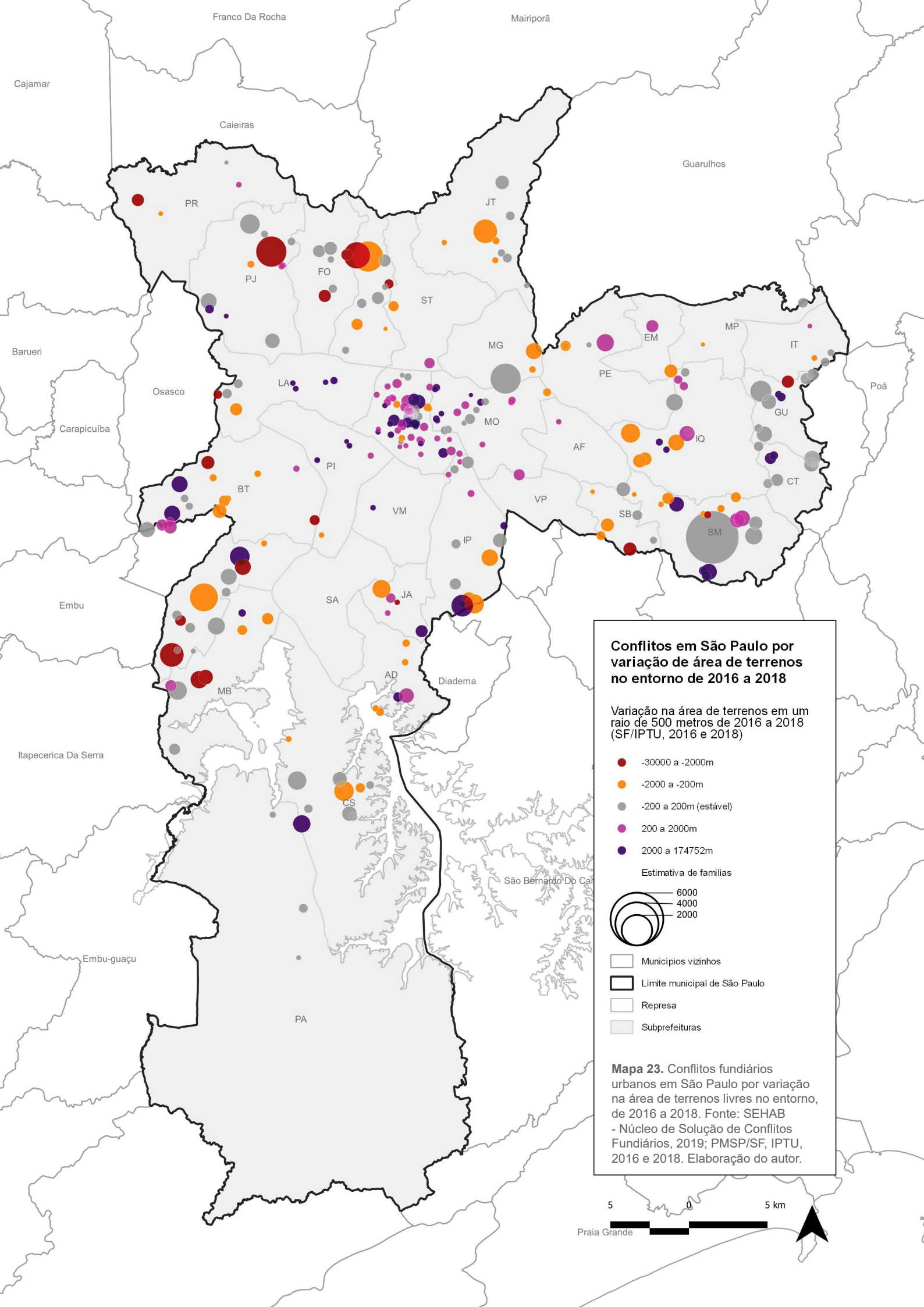
Estimativa de famílias



- Municípios vizinhos
- ▬ Limite municipal de São Paulo
- ▭ Represa
- ▭ Subprefeituras

Mapa 22. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por área de terrenos livres no entorno em 2018. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/SF, IPTU, 2018. Elaboração do autor.





Conflitos em São Paulo por variação de área de terrenos no entorno de 2016 a 2018

Varição na área de terrenos em um raio de 500 metros de 2016 a 2018 (SF/IPTU, 2016 e 2018)

- -30000 a -2000m
- -2000 a -200m
- -200 a 200m (estável)
- 200 a 2000m
- 2000 a 174752m

Estimativa de famílias

- 6000
- 4000
- 2000

- Municípios vizinhos
- ▬ Limite municipal de São Paulo
- Represa
- ▭ Subprefeituras

Mapa 23. Conflitos fundiários urbanos em São Paulo por variação na área de terrenos livres no entorno, de 2016 a 2018. Fonte: SEHAB - Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, 2019; PMSP/SF, IPTU, 2016 e 2018. Elaboração do autor.



Em áreas menos valorizadas, há diversos imóveis sem uso e a prefeitura, a partir dos dados do IPTU, pode ter fortes indícios daqueles que não estão cumprindo sua função social, sem construção ou uso por diversos anos. Não é por acaso que, muitas vezes, quando há uma ação de reintegração de posse, a comunidade se desloca para novas ocupações próximas. Não é irrelevante a área somada de terrenos vazios nestas regiões, enquanto também não são poucas as famílias que precisam de lugar para morar. Configura-se um “jogo de vasos comunicantes”, onde cada reintegração potencialmente implica na formação de uma nova ocupação, em um ciclo vicioso onde não é terra que falta para moradia, muito embora, como esta pesquisa tem procurado demonstrar, o acesso à mesma se dê dessa forma, na base do conflito.

Mas a disponibilidade destas áreas de terrenos não é estática. Ela segue as dinâmicas urbanas imobiliárias na cidade, com alterações de ano a ano. O Mapa 23 apresenta a variação na quantidade de área de terrenos no entorno de cada conflito de 2016 a 2018, período no qual o Núcleo de Solução de Conflitos veio coletando e compilando os dados sobre as ocupações aqui analisadas.

Interessante observar que os maiores incrementos de terrenos estão nas áreas centrais, o que pode indicar a demolição de antigos imóveis para a produção de novas construções, dinâmica de retomada do centro da cidade pelo mercado imobiliário que vem sendo observada nos últimos anos. Por outro lado, parte significativa dos conflitos mais à periferia apresenta redução acentuada na quantidade de área de terrenos no entorno, indicando que, possivelmente, o mercado imobiliário se espalhou pelos bairros periféricos consolidados. Há, também, diversas localidades sem variação, especialmente no extremo da Zona Leste e em parte considerável dos conflitos na Zona Norte.

Um parâmetro que pode complementar esta análise pode ser visto no Mapa 24, apresentando a alteração percentual dos proprietários de todos os imóveis no entorno de cada conflito⁷⁶. Confirma-se que a região central concentra as maiores alterações percentuais de proprietários, indicando grande dinamismo na atividade imobiliária. Os entornos dos conflitos presentes no anel intermediário também apresentam grandes alterações percentuais nos titulares. Já nos conflitos nas periferias, há pouca alteração, salvo raras exceções, como casos isolados nas subprefeituras do Campo Limpo (CL) na Zona Sul, em Itaquera (IQ) na Zona Leste e pontuais na Zona Norte.

76 A base de dados do IPTU possui, de forma anonimizada, parte do CPF ou CNPJ dos proprietários dos imóveis. Comparando-se estes atributos de 2016 com 2018 pode-se concluir, com bom grau de certeza, se houve ou não alteração no titular do imóvel no período.

Em localidades onde não há grande alteração de proprietários, pouca concentração de empregos, distantes do transporte público e com grande disponibilidade de áreas de terrenos, há aparentemente menos vantagens locacionais e baixa dinâmica econômica formal. Resta claro que há diversos conflitos que se instalam em áreas pouco disputadas e com grandes desvantagens do ponto de vista locacional, refletindo mais do que a luta por moradia, a luta pela sobrevivência e pela necessidade de se habitar um chão, mesmo que essa necessidade, teoricamente respaldada pela constituição, seja parcialmente satisfeita em um contexto de risco de remoção permanente.

Capítulo 4

Gramáticas de mediação, articulações e o *clinch*

4.1. Entre a falta de chão e a falta de tempo, o *clinch*

Cada conflito fundiário urbano é único e guarda especificidades em relação aos outros. São diversas as características que os podem descrever e diferenciar, como aquelas relacionadas ao perfil da comunidade, do imóvel em conflito e da disputa pela localização onde ele se encontra no espaço urbano.

Quanto à comunidade, ou ao conjunto de famílias que ocupam a área em conflito, pode-se observar características como porte, demografia, composição social, renda, escolaridade e outras potenciais vulnerabilidades socioeconômicas, origens e motivos para cada família se estabelecer na ocupação, existência ou não de lideranças e seus perfis, organização interna e vinculação com movimentos sociais, capacidades individuais e coletivas para ocupar e manter esses assentamentos, fazer as instalações provisórias de longo prazo, construir cômodos ou as casas em si. Há ainda questões de imigração, local de moradia anterior, presença de deficientes físicos ou mentais, adicção a álcool e drogas, outros problemas de saúde, impedimentos para trabalhar ou estudar, vínculos de trabalho e emprego, relação com crime, dentre uma miríade de pautas caras à saúde, educação, trabalho, assistência e desenvolvimento social. Cada pessoa e cada família lhe confere uma nuance particular.

Os imóveis ocupados também conferem especificidades aos conflitos. Podem ter proprietários públicos e privados com interesses distintos, variando desde um terreno periférico cuja titularidade seja da massa falida de uma companhia privada, do espólio de uma família ou até um prédio na região central de propriedade pública (da União, do governo do estado ou do município), sem uso há anos. Os imóveis ainda podem ter pendências na justiça, questões fundiárias, indicação de riscos ou impli-

cações ambientais de ordens variadas, podem ter tido seu uso vedado pela defesa civil.

Finalmente, cada localização em conflito também guarda especificidades, com interesses de outros atores sociais pelo imóvel, não apenas dada sua proximidade a equipamentos públicos, infraestrutura urbana e emprego dentro da lógica de mercado em uma cidade capitalista, mas também dadas questões de zoneamento e intencionalidade pública para o imóvel, como em áreas previstas para receber empreendimentos habitacionais, parques em áreas de proteção ou grandes obras de infraestrutura.

Em uma primeira aproximação, a sobreposição de todas as especificidades confere uma imagem inicial de completa dessemelhança ao conjunto dos 294 conflitos fundiários de dimensão coletiva mapeados de 2016 a 2019 pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB em São Paulo, onde habitam ou habitaram aproximadamente 220 mil pessoas no período.

Entretanto, enquanto ainda há poucos dados quantitativos disponíveis sobre as características das comunidades, a análise dos dados compilados pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, dos seus respectivos processos judiciais do Tribunal de Justiça de São Paulo e dos dados locacionais de cada conflito permite identificar recorrências e similitudes dignas de nota. Não é objetivo da presente pesquisa elaborar uma tipologia estrita de classificação dos conflitos, mas sua distribuição territorial permite se observar ao menos quatro perfis iniciais que podem ser descritos partindo do centro da cidade.

Os conflitos na região central da cidade (1), que são de pequeno porte em termos de número de famílias, mas com maiores densidades, envolvendo prédios ocupados recentemente e rapidamente litigados na Justiça, normalmente com organização interna e muitas vezes com vinculação a movimentos populares. Num anel próximo ao centro (2) há baixa ocorrência de conflitos, em ocupações de prédios e casas com porte semelhante às do centro, e densidades moderadas, muito próximas a eixos de transporte público. Tanto os conflitos na região central quanto no anel intermediário estão em localizações cujos entornos têm altas concentrações de empregos formais, baixa disponibilidade de terrenos vazios e altas taxas de alteração de proprietários entre 2016 e 2018.

Conflitos de portes médios a elevados e densidade moderada, estabelecidos em décadas passadas, ocorrem em antigas franjas da mancha urbana (3), em localizações muitas vezes já indicadas como ZEIS no zoneamento de 2004 e cuja quase totalidade passa a ser ZEIS no zoneamento de 2016. Essas áreas possuem entornos com baixa concentração de empregos formais, alta disponibilidade de terre-

nos vazios, mas recorrentemente taxas médias ou elevadas de alteração de proprietários de 2016 a 2018. Muitas vezes possuem indicação de risco ou implicações ambientais, motivando Ações Cíveis Públicas movidas pelo Ministério Público contra a prefeitura vários anos após o estabelecimento inicial da ocupação.

Finalmente, conflitos de portes médios a muito elevados e densidades baixas, localizados nos extremos da cidade, próximos aos limites municipais (4). Muitas destas ocupações são recentes, datando da última década, mas também há casos de décadas anteriores. Distribuem-se em regiões com maiores concentrações de setores de aglomerados subnormais de acordo com o CENSO 2010 do IBGE, sendo que a maior parte destas áreas estão demarcadas como ZEIS pelo zoneamento de 2016. Essas áreas apresentam relativamente boa cobertura de equipamentos de educação e saúde, mas estão mais distantes de infraestrutura de transportes, seus entornos apresentam poucos empregos formais, alta disponibilidade de terrenos vazios, baixa taxa de alteração de proprietários de 2016 a 2018 e estão distantes de perímetros de políticas urbanas como Operações Urbanas Consorciadas e Projetos de Intervenção Urbana, motivos recorrentes de risco de remoções (LINS; ROLNIK, 2018; ROLNIK et al., 2017). Mesmo assim, estes conflitos mais periféricos são rapidamente litigados em ações de reintegração de posse, por mais que não haja indícios estatísticos de que os processos andem mais rápido ou mais lentamente na Justiça do que aqueles em outras regiões da cidade.

Do ponto de vista da distribuição e apropriação das vantagens locacionais que são produto do trabalho social, pode-se dizer que os conflitos no centro da cidade e no anel intermediário localizam-se onde as disputas são mais acirradas. São regiões onde essas vantagens e os investimentos públicos se concentram de forma acentuada, com boa infraestrutura urbana, empregos, equipamentos públicos e, não por acaso, atividade imobiliária mais intensa, próximas a bairros residenciais das classes mais ricas, especialmente no quadrante sudoeste. Também não por acaso, as ocupações são mais densas, apropriando-se de forma mais intensiva do espaço construído existente, são proporcionalmente mais organizadas e mais vinculadas a movimentos sociais.

Por outro lado, os conflitos dos outros grupos mais periféricos - que, ressalte-se, são aqueles que agregam a maior parte da população estudada - localizam-se em áreas já vulneráveis e menos disputadas do ponto de vista das vantagens locacionais. A luta pelo chão, especialmente nestes casos, estrutura-se menos pela apropriação dos benefícios produzidos pelo trabalho social no registro do direito à cidade do que pelo direito à vida no âmbito dos direitos humanos, da qual a necessidade de um chão é inerente à própria sobrevivência.

Seja no centro da cidade ou nas regiões periféricas, a ocorrência de conflitos e

a abertura de processos judiciais parece se agravar em momentos de crise econômica e aumento das taxas de desemprego, quando as famílias perdem sua capacidade de pagar aluguel. Como mencionado anteriormente, questionários aplicados pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários indicam que esse é o principal motivo para as famílias se dirigirem às ocupações, chegando a 88% dos casos (CMH, 2017). Não é desprezível perceber que na leitura realizada pela Fundação João Pinheiro do déficit habitacional, com seus limites para compreender o que efetivamente é o problema habitacional, a componente ônus excessivo com aluguel já é mais da metade do total do déficit, superando a soma das moradias precárias, dos adensamentos excessivos e da coabitação involuntária.

A ocupação da Divina Luz, localizada no extremo oeste da Subprefeitura do Butantã, nas divisas do município de São Paulo e Taboão da Serra, em área próxima a outras favelas, pode exemplificar essa situação. A ocupação teve início em 2016 e os conflitos se espalham por áreas de matrículas e proprietários diversos nos dois municípios, aumentando sobremaneira a complexidade das articulações entre os atores envolvidos.

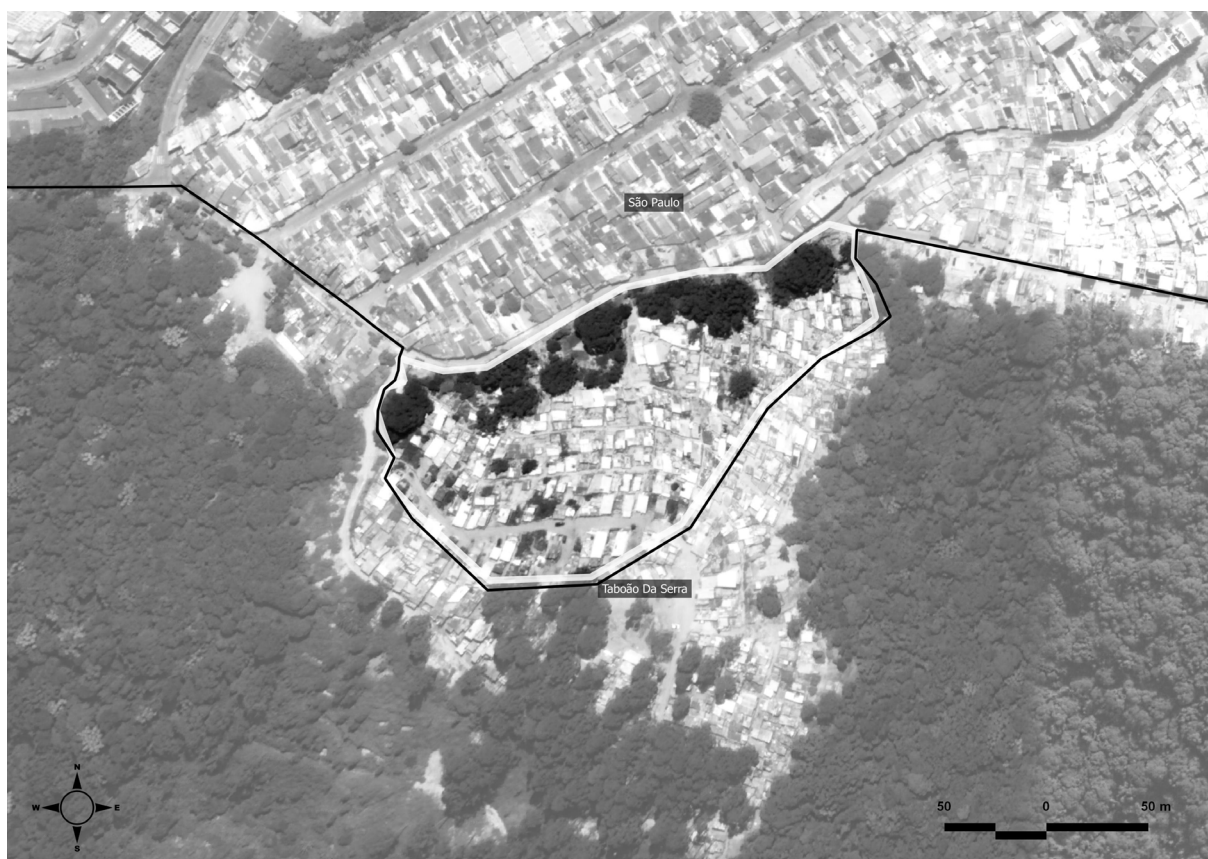


Imagem 9. Foto aérea da ocupação Divina Luz. Fonte: Google Earth e Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB.

O requerente no processo é uma pessoa física e o terreno já foi objeto de ou-

tras ações de reintegração de posse em anos anteriores. Uma vez executadas, essas reintegrações fizeram as famílias se deslocarem para áreas próximas. São três processos judiciais vinculados à ocupação, um de 2016, um de 2017 e um de 2018. De tempos em tempos, de acordo com as remoções, a comunidade se retira de um local e ocupa um vizinho, de tal forma que em poucos meses uma ocupação passou de 300 pessoas, como está registrado no banco de dados do Núcleo, para aproximadamente 1500, conforme consta nas notícias relativas ao caso.

A comunidade parece possuir organização interna, como se pode observar em matérias de jornal publicadas sobre a reintegração de posse, mas não possui vinculação com movimento de moradia, é defendida pela Defensoria Pública e a entrada do caso no Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB ocorreu em agosto de 2018, apenas três meses antes da data marcada para o cumprimento da reintegração de posse. Em um primeiro momento, as famílias resistiram, realizaram passeatas e suas lideranças procuraram estabelecer interlocução com outros atores para evitar a remoção.

“A reintegração de posse de um terreno particular no Pq. Laguna, marcada para acontecer nesta quinta-feira, dia 22, deve deixar mais de 3.000 famílias que invadiram o local sem ter para onde ir. Pelo menos esse é o apelo feito por um dos líderes do movimento, Marquinhos, que afirma que haverá resistência.

‘O clima está muito tenso, muito tenso mesmo. As pessoas chorando, crianças chorando, está um desespero imenso, com certeza mais de 80% das pessoas ali não tem pra onde ir. Na [ocupação] Divina Luz, as famílias estão ali há mais de quatro anos, a maioria das casas são de alvenaria, as crianças matriculadas nas escolas. Tem uma vida no Taboão, tá muito difícil’, afirma Marquinhos.

Segundo ele, foram feitas diversas tentativas para que houvesse a abertura de um canal de comunicação com os proprietários do terreno, mas que não houve nenhum tipo de negociação. ‘Tem muitas coisas que não estão certas da forma que estão tocando esse processo. Falamos com o presidente da OAB que foi lá conversar com o juiz, mas não teve acordo, estão falando que vão tirar todo mundo de lá no dia 22’, disse.” (O TABOANENSE, 2018a).

A reintegração ocorreu, mas sem resistência ou confronto direto com a polícia:

“Após a chegada da polícia, as lideranças da ocupação pediram um pouco mais de tempo para que as famílias conseguissem remover os móveis e demolir os barracos. ‘Pedimos para as autoridades mais tempo para o pessoal conseguir se organizar e sair da terra com tranquilidade. A polícia respeitou e atendeu nosso pedido. Temos a ideia de irmos para uma outra área que fica na divisa entre Taboão da Serra e Embu das Artes’, disse um dos líderes da ocupação, Leandro Cavalca.

Ainda segundo o líder, a ideia até quarta-feira era resistir à reintegração. ‘Tínhamos a ideia de resistir à polícia e ao pedido de reintegração, porém existem muitas famílias, crianças e com certeza isso não terminaria bem. Resolvemos no diálogo’, complementou Cavalca. ‘Confesso que estou perdida, sem saber para onde vou já que não tenho família em São Paulo. Cheguei nessa ocupação em julho e aqui todos se ajudavam. Não tenho nada apenas um micro-ondas’, disse a desempregada Ana Cristina Santos de 45 anos.” (O TABOANENSE, 2018b).

A necessidade aparece como motor da maior parte das ocupações, tanto centrais quanto periféricas. Entretanto, independentemente da localização da ocupação, estejam elas localizadas em áreas muito disputadas ou não, são abertos processos judiciais para remoção das famílias do local. A maior parte é de ações de reintegração de posse movidas pelos titulares dos imóveis, tanto públicos quanto privados, dentro de um ano a partir do início da ocupação. Vale ressaltar que nas Ações Civis Públicas movidas pelo Ministério Público contra a prefeitura, especialmente por causa de risco e implicações ambientais, por outro lado, há menos urgência envolvida nos processos, que costumam demorar mais tempo para serem protocolados e demoram mais para tramitar.

Entrevistas realizadas destacam que muitas vezes o proprietário que entra com a ação de reintegração de posse não tem intenção ou projeto para o imóvel, mas entende ser preciso exercer oposição à ocupação de forma a manter seu direito à propriedade. Com isso, busca evitar a temporalidade para uma eventual usucapião, com alguma chance para que a comunidade se estabeleça de forma mais permanente, implicando custos maiores para a ação de reintegração. Caso o proprietário abra o processo após um ano do suposto esbulho e não se possa mais requerer a reintegração por medida liminar de acordo com o CPC, que novos elementos pos-

sam ser trazidos ao litígio mais longo, coloca a titularidade e a liberdade de lhe dar destinação econômica, mesmo que futura, em risco.

Há casos em que o proprietário inclusive tem interesse em manter as famílias no local e até contribuir com a urbanização, especialmente em terrenos periféricos, com potencial construtivo mais baixo, que não são muito valorizados. Não se escapa à expectativa de compensação econômica, dentro da lógica de mercado. Para tanto, há poucas alternativas de solução, dados os instrumentos de política urbana e habitacional disponíveis e as limitadas capacidades econômicas das famílias, ainda mais em momentos de alto desemprego e crise econômica.

De forma a legitimar a posse do imóvel pelas famílias, seria preciso estabelecer alguma forma de parcelamento para regularização e um contrato entre as famílias e o titular. Dentre as alternativas de negociação identificadas nos conflitos estudados neste sentido, a mais recorrente é a compra do imóvel pelas famílias. Os valores dos terrenos podem incluir as áreas de ruas, que em um processo de parcelamento regular deveriam ser averbadas para a prefeitura, e podem ser estabelecidos de forma arbitrária, sem relação com a capacidade de pagamento das famílias ou mesmo com uma avaliação mais rigorosa do mercado, que, a rigor, seria limitado pela própria ocupação. Essa alternativa era muitas vezes facilitada e encorajada inclusive pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB. Alguns elementos podem contribuir para esta solução, como a identificação de dívidas tributárias do proprietário, que podem ajudar a abater parte do valor do imóvel; a negociação de pagamento com prazos estendidos; e o estabelecimento de acordos ratificados pelo Juiz da ação.

Outras possibilidades excepcionais também foram mencionadas, como a negociação com a prefeitura para utilização do instrumento da Transferência do Direito de Construir - TDC na modalidade de regularização, para venda do potencial no mercado de outorga onerosa do direito de construir. O estabelecimento de um contrato de comodato entre o titular e a comunidade, enquanto o processo de regularização se desenrola também apareceu como alternativa jurídica. Há casos em que a comunidade organizada negocia a compra do terreno com o titular e busca recursos e condições para a provisão habitacional subsequente em programas de moradia como o Minha Casa Minha Vida. Há casos, também, onde empresas imobiliárias especializadas em conflitos fundiários buscam viabilizar acordos de compra e venda entre proprietários e as famílias. Nestes casos, o meio de convencimento e adesão da totalidade dos moradores aos contratos são ações de reintegração de posse pontuais e há relatos de que essas reintegrações podem vir a ser executadas.

A maior parte destas alternativas de permanência das famílias no local parece contraditória com a realidade socioeconômica das pessoas que ali habitam, de forma

que raramente elas prosperam. Enquanto as famílias se estabeleceram no local, em condições urbanísticas e habitacionais que tendem a ser piores do que as da moradia anterior, em geral, exatamente pela falta de condições para pagar o aluguel em outra localidade, não parece razoável supor que a compra da terra não regularizada seja economicamente viável. Configuram-se situações de conflitos sem alternativa de solução para a moradia e o litígio é praticamente inevitável, enquadrando os casos na lógica tradicional do Poder Judiciário, muito voltado a valorizar o direito à propriedade em detrimento ao direito à moradia, de forma que nos casos estudados predominam os desfechos de saída negociada das famílias do local.

Mas as famílias precisam permanecer no chão que habitam o máximo de tempo possível ou precisam se deslocar para outra localidade, potencialmente em situação de conflito similar. Passado o momento de crise aguda e aumento de desemprego, pode haver mudanças na situação socioeconômica, que levem famílias a voltar para habitações alugadas, embora a tendência de “fugir do aluguel” seja predominante na percepção popular e que consolidar as moradias nos locais onde “era tudo mata” pode ser um percurso mais seguro. Sempre haverá também quem permaneça em condição de vulnerabilidade extrema, buscando a moradia como “porta de entrada” para outros direitos. Neste meio tempo entre o estabelecimento do conflito com o assentamento das famílias no imóvel de terceiros e o indefinido desfecho da disputa, os moradores parecem utilizar a técnica do *clinch*⁷⁷: é preciso segurar e ganhar o máximo de tempo possível no local.

Essa luta pela permanência não é exatamente pelo direito à moradia – nas condições adequadas, garantidas nos pactos internacionais – e nem mesmo pelo direito à terra – onde se possa construir a moradia adequada ao longo de anos. Como tal, é uma luta sistematicamente perdida quando uma das alternativas de desfecho consideradas aceitáveis pelos Poderes Executivo e Judiciário é a saída negociada, sem confronto, da comunidade. Na maior parte dos casos, ganhar tempo antes desta saída e, quando muito, receber algum tipo de ressarcimento econômico por benfeitorias realizadas no local é o máximo de “vitória” que se pode ter, esperando que as condições familiares estejam melhores no momento do desfecho do conflito ou que se encontrem alternativas em cômodos alugados e em outras ocupações, reiniciando um ciclo longo e geracional.

Mas nem todos os desdobramentos e desfechos são iguais. Enquanto cada conflito é único, por um lado, e, por outro, enquanto o Estado os enquadra de forma genérica, suas especificidades e recorrências abrem possibilidades inovadoras que

⁷⁷ *Clinch* é uma técnica utilizada no boxe de se aproximar ao corpo do oponente, imobilizando seus braços de forma a evitar golpes proferidos por ele.

podem alterar o desenvolvimento das negociações e as condições de força entre as partes. Sendo assim, há elementos que mudam as regras do jogo, levando a desdobramentos e desfechos diferentes, contribuindo para o *clinch* ou até mesmo para efetivamente manter as famílias no local.

4.2. Gramáticas de mediação e “mediadores”

A ideia de conflito, em si, pode ser definida como “uma forma de interação entre indivíduos, grupos, organizações e coletividades que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos” (BOBBIO et al., 1993, p. 225). No caso de conflitos fundiários urbanos, o choque é a disputa pela posse e o recurso escasso é a terra. Essa interação conflituosa entre os atores, ao menos em um Estado Democrático de Direito como o brasileiro, é regida por leis, normas e políticas públicas, enquadrada pelos Poderes Executivo e Judiciário conforme discutido anteriormente no Capítulo 2.

O conflito, assim, é mediado por elementos sociais historicamente construídos que estabelecem as “regras do jogo” da disputa. Para além de conflitos fundiários, situações de conflito em geral e a construção de suas resoluções muitas vezes são discutidas na literatura na perspectiva da teoria dos jogos, com aplicações que vão do direito e da administração empresarial às relações internacionais e ciências sociais. Para a teoria dos jogos, assume-se que os atores são individualmente racionais e efetuam cálculos para maximizar seus benefícios na resolução do embate. Muito foi elaborado a partir desta teoria, com o desenvolvimento de taxonomias de disputas, manuais de negociação e modelos para estratégias buscando as melhores soluções (RAIFFA, 2003; RAPOPORT, 1974; SANER, 2012).

Mesmo que efetivamente haja uma certa “regra do jogo” no âmbito dos conflitos fundiários urbanos, suas raízes nos conflitos sociais e na subjacente luta de classes também precisam ser levadas em consideração, de forma que as negociações não podem ser entendidas como neutras ou pacíficas. É preciso observar as dimensões políticas e históricas destes conjuntos normativos, dos atores diretamente em disputa e de outros atores que atuam no conflito, como os Poderes Executivo e Judiciário. Como coloca Alysson Mascaro, teórico marxista do direito, “Para a compreensão do Estado e da política, é necessário o entendimento de sua posição relacional, estrutural, histórica, dinâmica e contraditória dentro da totalidade da reprodução social” (MASCARO, 2013, p. 11), entendendo que a manifestação do Estado como se apresenta hoje é especificamente moderna, capitalista e que nele não há neutralidade.

Estabelecida a estrutura do conflito neste prisma, observam-se desdobramen-

tos de acordo com suas características específicas e composição de atores, podendo-se dizer que é possível “jogar o jogo” de diversas maneiras. Dependendo do caso, as leis podem ser interpretadas e aplicadas de uma forma ou outra. Mesmo em situações desproporcionais que se assemelham à barbárie, há regras e procedimentos que lhe dão sustentação dentro de um certo limite de legalidade, como diversas vezes se observa em ações de reintegração de posse cumpridas de forma violenta pela Polícia Militar contra comunidades de ocupações a partir de uma sentença proferida em um processo judicial.

Sendo assim, o conflito social e urbano pode ser mediado por diferentes gramáticas. Feltran (2015) apresenta que o trabalho e o direito do trabalhador foram as apostas para mediar os conflitos estruturais da sociedade até os anos 80, seguido de uma nova gramática baseada na filantropia e no dinheiro, pautada pelo consumo e pelo crédito nos anos 90. Mais recentemente, entretanto, o conflito urbano no Brasil tem sido mais radical e a gramática que muitas vezes prepondera é a da guerra, com altas taxas de homicídio, crescimento do crime organizado e recrudescimento da violência policial, migrando de formas de mediação políticas a formas violentas.

“O conflito é constitutivo de qualquer situação social, por definição, numa sociedade capitalista tão desigual. Mas uma diferença fundamental nos aparta socialmente em duas grandes categorias: aqueles imediatamente expostos à violência estatal e aqueles que seriam por ele protegidos” (FELTRAN, 2015, p. 53).

Emprestando a analogia gramatical e dando um passo além, sem buscar com isso aprofundar em uma teoria estruturalista ou sociológica dos conflitos, pode-se ao menos entender que estas gramáticas de mediação seriam compostas de morfologias e sintaxes, abordando as formas e funções das partes envolvidas na disputa. Alguns exemplos serão úteis.

Quanto à forma, como visto anteriormente no âmbito dos litígios judiciais e como já mencionado por Milano, quanto maior é o porte do conflito fundiário, maior é o percentual de pessoas citadas por edital e muitas vezes o coletivo é denominado de forma genérica e anônima como “ocupantes” ou “invasores”, muitas vezes sem representação de uma associação formal organizada. Ao mesmo tempo, as residências na ocupação são descritas como precárias e indignas, distanciando-as da noção própria de moradia, em uma reconstrução estética que acaba por dar aparência de razoabilidade à flexibilização dos direitos dos ocupantes (MILANO, 2016).

Também há uma interpretação estética do lado do titular, por exemplo demons-

trando sua posse anterior e o posterior esbulho com uma simples foto de uma cerca e a presença de um segurança particular no local. O proprietário pode ser entendido em um primeiro momento como justo possuidor pelo simples fato de apresentar o título de propriedade do imóvel, mas também pode passar a ser entendido de outra forma, conforme se apresentam irregularidades na titularidade do terreno ou edifício, impostos sonegados, caso não comprove a posse anterior ou quando se reconheçam questões de zoneamento não observadas antes, por exemplo.

Já as funções são relativas à maneira como se entende um ator em relação ao outro, como se posicionam em relação ao objeto em disputa e como agem neste contexto. De acordo com a gramática, a comunidade pode ser posicionada como criminosa ou marginal, indigna de direitos e da posse do imóvel, sendo exigido dela a sua saída do local, que supostamente nunca deveria ter sido ocupado. Nesta gramática, qualquer negociação ou ação diferente deste desfecho é impensável. Quanto ao proprietário, de forma a manter seu título e o potencial exercício econômico do bem, espera-se que exerça oposição à ocupação tão logo esta se instale, abrindo ao menos um boletim de ocorrência e protocolando um processo de reintegração de posse na Justiça, evitando incorrer em prerrogativas legais que podem lhe ameaçar a posição de proprietário.

A lógica das gramáticas de mediação ajuda a compreender os conflitos fundiários urbanos, seus desdobramentos e suas condições de *clinch* por alguns motivos. Deixa claro que há diferenças e distâncias entre tais gramáticas preponderantes no conflito, por um lado, e a ação de supostos mediadores envolvidos no caso, de outro. Havendo essa distância, observa-se que é possível reposicionar ou mesmo substituir gramáticas de mediação, mesmo que se mantenham os mediadores já envolvidos anteriormente, aportando novos elementos e perspectivas, influenciando o entendimento estético ou formal presentes no conflito, assim como funções e ações esperadas dos polos opostos. Neste sentido, a gramática de mediação está para além da ação destes mediadores, que não podem atuar de maneira completamente neutra frente às “regras do jogo”.

Considerando essa distância, quem são estes supostos “mediadores”? O título ou a posição de mediador aparece de diversas formas na revisão documental e nas entrevistas realizadas. Em primeiro lugar, o próprio Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários antes se (auto)denominava Núcleo de Mediação de Conflitos Fundiários, posicionando o órgão do Poder Executivo como mediador. Em segundo lugar, o Poder Judiciário também pode ser entendido desta maneira nas formas da Lei

(HABERMAS, 1984; NOBRE; TERRA, 2008)⁷⁸, para além do conceito também estar presente no Código de Processo Civil e na Lei 13.140 de 2015, que regulamenta a mediação judicial e extrajudicial entre particulares (BRASIL, 2015b).

Atores privados muitas vezes também se posicionam ou se reconhecem como mediadores⁷⁹. Em terceiro lugar, há empresas imobiliárias, como a Terra Nova, que dizem mediar a relação entre proprietários e comunidades, tendo em vista a transação econômica do imóvel. A empresa, que procura se posicionar como “negócio social”, opera na lógica de mercado, tendo interesses particulares no acordo e nos valores de compra e venda negociados. Em quarto lugar, há agentes específicos que podem compor ou não os polos em conflito, como um representante ou funcionário de uma ONG proprietária de um terreno ocupado, que se entendem como mediadores da relação com a comunidade, especialmente facilitando o estabelecimento de comunicação entre as partes.

Enquanto na literatura de mediação de conflitos, especialmente nos campos derivados da teoria dos jogos e da mediação judicial, é recorrente a figura supostamente neutra de um mediador profissional sem interesse no caso, dotado de instrumental técnico para facilitar o restabelecimento de comunicação ou a negociação racional entre as partes, inclusive buscando equilibrar condições de desigualdade entre elas (GENSBERG, 2003), aqui essa figura não aparece em nenhum caso. Todos os supostos “mediadores” possuem entendimentos ou interesses particulares nos conflitos, mobilizando ou favorecendo determinadas gramáticas de mediação para tanto. Não à toa, vários destes “mediadores” concorrem e se sobrepõem, podendo se aliar ou se opor entre si, ao proprietário e à comunidade, muitas vezes disputando protagonismos e competindo pela prevalência de determinada gramática.

Trazendo exemplos práticos, para além da gramática tradicionalmente mobilizada pelo Poder Judiciário, conforme apresentado anteriormente, a Terra Nova defende a gramática de mediação pela transação econômica, partindo do potencial econômico do imóvel em conflito. Para tanto, as famílias da comunidade devem passar da forma de invasores e criminosos que devem ser removidos para que se

78 Esta concepção de mediação pode ser encontrada na Teoria da Ação Comunicativa de Habermas (1984), onde o autor apresenta o Direito como instância mediadora entre o mundo da vida e o sistema, não como elemento intermediário entre ambos. “De um lado, ele é a voz da administração e do sistema, [...] de outro lado, o direito é a expressão, simultaneamente, de um processo de formação coletiva da opinião e da vontade” (NOBRE; TERRA, 2008, p. 27), carregando dentro de si a tensão entre estas duas lógicas.

79 Essa auto percepção como “mediador” apareceu em situações diversas nas entrevistas realizadas para a pesquisa, mas foram mantidos anônimas as pessoas que deram os depoimentos, primeiro porque nos importa mais a visão panorâmica dos casos e segundo porque revelar suas identidades poderia comprometer negociações em andamento.

restabeleça a ordem, para a de agentes econômicos dotados de poder de compra. O proprietário, por sua vez, deve passar da posição de defensor intransigente da retomada de sua propriedade à forma de vendedor. Ambas as partes devem ser dotadas de condições e interesses econômicos na transação, de forma que essa gramática se opõe à da violência, buscando estabelecer novas dinâmicas entre as partes.

Para favorecer essa gramática de mediação, modificando morfologias e sintaxes, a empresa realiza algumas atividades como a aproximação e cadastro das famílias e o estabelecimento de contratos individuais entre elas e o proprietário. Essas atividades são custosas e a prefeitura geralmente alega que dispõe de poucas condições materiais para realizá-las, por mais que haja a evidente necessidade para tal, pois isso implicaria em estabelecer critérios e prioridades para todos os casos de conflito fundiário da cidade⁸⁰. Uma vez que esse cadastro é realizado pela empresa, mesmo que o objetivo geral seja para organizar uma relação de compra e venda, desobriga a prefeitura de realizá-lo. Não à toa, essa ação foi reverenciada em entrevistas realizadas com integrantes do Núcleo de Soluções de Conflitos Fundiários. Na pretensa falta de recursos e políticas públicas, tanto para a realização deste tipo de cadastro quanto para manter as famílias no local por meio de programas de moradia, a prefeitura muitas vezes apoia a gramática de mediação pela transação econômica pautada pela empresa.

A ocupação da Vila Bela, localizada na Subprefeitura de São Mateus, na Zona Leste da cidade de São Paulo, é um bom exemplo deste tipo de caso. O conflito é um dos maiores no banco de dados do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, com aproximadamente 6000 famílias e mais de um milhão de metros quadrados de área. O terreno é demarcado nos dados do Habitasampa da SEHAB como um loteamento irregular, estando parcialmente em ZEIS-1 e parcialmente em ZEPAM no zoneamento de 2016.

O conflito teve atuação tangente do Núcleo e as informações relativas a ele no banco de dados estão incompletas, tendo sido de grande valia recorrer aos documentos do processo judicial na 2ª Vara Cível do Foro Regional de Itaquera para complementação. Neles, foi possível verificar que a área era de propriedade particular de pessoas físicas e que foi firmado um acordo entre as famílias e os proprietários, mediado pela Terra Nova. Já havendo um processo de reintegração de posse em trâmite, a empresa se vale do dispositivo denominado “desapropriação judicial” ou “desapropriação privada”, definido nos parágrafos 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil da seguinte forma:

80 Essa discussão foi realizada em maior extensão no Capítulo 3, na seção sobre partes, setores e citações.

“§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.” (BRASIL, 2002, Art. 1.228).

Este dispositivo vem causando grande debate no meio jurídico, uma vez que deixa a cargo da avaliação do Juiz a definição do que configura uma “extensa área”, “posse ininterrupta”, “de boa fé”, “considerável número de pessoas”, “obras e serviços de interesse social e econômico relevante”. Junto aos movimentos sociais, avalia-se que esse procedimento acaba por desmobilizar a comunidade de acordos mais coletivos, sendo que famílias que não têm ou perdem as condições de honrar com os compromissos do contrato de compra e venda se veem isoladas, submetidas a ações pontuais de reintegração de posse. Além disso, não é claro quem deveria ser o responsável pela indenização ao proprietário, se seriam os ocupantes, como se dá em boa parte dos acordos firmados com o instrumento, ou se seria responsabilidade do Estado, como muitos juristas defendem (AGUIAR, 2003; BARBOSA; PAMPLONA FILHO, 2004).

O dispositivo também foi brevemente criticado por especialistas no Seminário de Políticas Públicas para Tratamento de Conflitos Fundiários Urbanos, realizado em outubro de 2018 em Brasília. Na ocasião, debateu-se que muitas vezes a desapropriação judicial é realizada em ocupações onde parte das famílias era ocupante a tempo suficiente e cumprindo os requisitos necessários para ser elegível à usucapião, mas que os acordos acabam homogeneizando-as, de tal forma que todas devem indenizar o proprietário, independentemente de ele ter mantido o imóvel vazio ou subutilizado, de ter dívidas ou até de efetivamente comprovar plenamente a propriedade.

Na gramática de mediação do conflito pela transação econômica, como mobilizada por empresas como a Terra Nova, não há interesse em configurar esse direito à usucapião, o que reduziria seu potencial econômico, já que as famílias passariam a ter direito, desde que a posse ocorresse de forma “mansa e pacífica”. De forma semelhante, conforme mencionado sobre a recente jurisprudência referente a ocupa-

ções em áreas de ZEIS-1⁸¹, ao menos parte da Vila Bela não poderia ser objeto de remoção e a prefeitura deveria lhe dar encaminhamento habitacional uma vez reconhecida como área de interesse social na legislação.



Imagem 10. Foto aérea da ocupação Vila Bela. Fonte: Google Earth e Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB.

Entretanto, no caso da Vila Bela, o acordo envolveu a indenização paga por parte dos ocupantes ao proprietário, sendo que na decisão proferida pelo Juiz lê-se: “Quanto a plena validade do ato jurídico celebrado entre as partes, desnecessário tecer qualquer consideração a respeito. Aliás, era a única saída viável para indenizar os proprietários pela ocupação indevida e assegurar a todos que ali estão a possibilidade de regularizem seus títulos de ocupação.” (TJ-SP, 2018a). Assim, neste caso, a gramática mobilizada pelo Poder Judiciário reconhece a gramática do negócio como “única saída viável” para o conflito.

Mas gramáticas de mediação também podem entrar em choque. A gramática de mediação pela transação econômica pode ser contraditória com a gramática tradicionalmente mobilizada pelo Judiciário. Uma vez que a desapropriação judicial

81 Essa discussão pode ser encontrada no Capítulo 3, na seção sobre zoneamento.

segue as “regras do jogo” definidas no Código Civil, se não estão previstos os requisitos legais, ela não pode ser aplicada. Para ilustrar tal choque, vale a reprodução de parte de uma decisão onde o Juiz acolhe o pedido de reintegração de posse e rejeita a homologação do acordo pleiteado pela Terra Nova junto à Associação de Moradores Vaquejada, que representa a ocupação em conflito:

“Referido instituto alicerça-se na função social da propriedade, porque consagra a posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, que no imóvel houverem realizado obras e serviços considerados de interesse social e econômico relevante. Consagra-se, portanto, a posse do ocupante, em detrimento daquela do proprietário, compensando-se, contudo, financeiramente este último, de modo a bem equilibrar, nestas situações, dois valores jurídicos: a propriedade em si e a função social da propriedade. Ocorre que é flagrante o fato de que os requisitos da aludida desapropriação não se encontram presentes no caso. Com efeito, e em síntese, observa-se claramente que (a) a posse coletiva não foi exercida pelos réus por 05 anos, (b) tampouco se qualifica como de boa-fé, e (c) não se verificavam construções ou serviços de interesse social e econômico relevante. De fato, a ação de reintegração foi distribuída em 17.07.2013, noticiando invasão coletiva ocorrida em 03.04.2013, consoante boletim de ocorrência de f. 29/30 dos autos principais, e fotos de f. 22/28 indicando evidente ocupação precária e incipiente, porque marcada por casebres erguidos com tapume (o que, bem se sabe, se faz da noite para o dia), com várias marcações no solo de áreas para novas ocupações. Ou seja, à época em que ajuizada a ação, a posse havia sido violada há apenas 03 meses, e não há 05 anos, como exige a lei. Por sua vez, os requeridos não haviam realizado qualquer obra ou serviço considerados de interesse social e econômico relevante. Com efeito, havia apenas uma ocupação extremamente precária.” (TJ-SP, 2018c).

Seja mobilizada pela Terra Nova ou por outro ator, como a própria prefeitura por vezes o faz, quando o Judiciário não dá amparo para a gramática de mediação pela transação econômica, passa-se a ter apenas o âmbito extra-judicial para a construção de acordos de compra e venda que satisfaçam condições e interesses de ambas

as partes. Dada a vulnerabilidade e hipossuficiência econômica das famílias, estas possibilidades de acordo se tornam menos viáveis, mesmo que recorrentemente aventadas. Há casos onde a remoção é realizada, mas a comunidade, mesmo após sua saída do local, volta a buscar a estabelecer contato com o proprietário para negociar a compra do imóvel.

No caso da prefeitura, na ausência de instrumentos, políticas, programas, recursos e capacidades institucionais para atuar frente ao desafio habitacional das famílias nas ocupações, a gramática mobilizada pelo Núcleo de Soluções de Conflitos Fundiários da SEHAB parte de grandes limitações. Estas limitações, importante dizer, não são dadas a priori. Diferentemente, são opções políticas da gestão municipal de acordo com suas prioridades. Ao listar e mapear centenas de conflitos ao longo de alguns anos de atuação, identificando centenas de milhares de pessoas em situação de conflito na cidade, não é possível dizer que houvesse desconhecimento da prefeitura sobre a existência e escala do problema, que explique a falta de direcionamento efetivamente habitacional conforme prerrogativas legais dadas, ao menos, pela Constituição, pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor Estratégico da cidade.

Entretanto, em outra dimensão, os conflitos são um problema político para a prefeitura quando a gramática de mediação mobilizada é a da violência. Mesmo em ações de reintegração de posse onde a disputa se dá entre um proprietário privado e uma comunidade, com atuação tangente da prefeitura, caso a reintegração seja aprovada e seu cumprimento seja realizado com força policial, além do ônus político recair sobre a própria Polícia Militar sob responsabilidade do Governo do Estado, também cai especialmente na prefeitura, responsabilizada pela opinião pública pela falta de suporte e amparo habitacional às famílias.

Assim, a gramática de mediação mobilizada pela gestão municipal tem uma dupla entrada: não destinar recursos públicos aos conflitos, priorizando outras áreas de interesse do governo, e evitar o ônus nas relações públicas decorrente do confronto aberto das famílias com a polícia. Conforme apresentado no Capítulo 2, a estrutura, prerrogativas e capacidades institucionais do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB refletem estes critérios, reiterados nas entrevistas realizadas.

A gramática mobilizada, desta forma, aproxima-se da pacificação e da conciliação, enfrentando o conflito pela chave da resolução negociada que almeja, antes de tudo, recobrar a harmonia, mesmo que não se paute a questão habitacional e as necessidades das famílias sem chão. Sem resolver ou mesmo endereçar o subjacente conflito entre o direito à moradia e o direito à propriedade e a urgente necessidade habitacional das famílias, essa gramática se aproxima da ideia de harmonia coerciva (NADER, 1994), onde a alternativa à saída negociada da ocupação é entrar em con-

fronto com a polícia e não o atendimento às suas necessidades por moradia.

Essa gramática pode ser ilustrada pelo conflito denominado Aristocratas, envolvendo 120 famílias no Grajaú, Zona Sul da cidade de São Paulo. A área, demarcada como ZEPAM e objeto da ação de reintegração de posse movida pela própria prefeitura, havia sido desapropriada para a implantação de um parque linear em área de proteção de mananciais⁸². Como tal, a prefeitura indicava não ser possível realizar a regularização para fins de moradia.

Entretanto, os dados do Núcleo mostram que a ação de reintegração de posse não foi aberta imediatamente, como normalmente é realizado por requerentes privados. A ocupação foi iniciada em agosto de 2013 e reconhecida logo em seguida, mas o processo foi aberto apenas em agosto de 2016, 3 anos depois. Neste meio tempo, a prefeitura realizou diversas intimações e inclusive instaurou um inquérito civil, mas as famílias não desocuparam a área, mantendo o *clinch*. Remoções administrativas, realizadas inclusive com força policial pelo Poder Executivo sem passar pelo Judiciário, foram muito realizadas em anos recentes e amplamente questionadas no meio jurídico e pelas Defensorias Públicas. No caso, entretanto, não foi realizada a remoção forçada pela prefeitura, o processo civil foi aberto como última alternativa, com o Poder Judiciário dando provimento à reintegração de posse em decisão liminar. Será visto mais adiante como, mesmo após o proferimento da liminar, manteve-se o *clinch* por ação de outro ator.

Casos como este, onde a prefeitura é parte interessada e envolvida diretamente no conflito, motivaram que a SEHAB mudasse a denominação do Núcleo, deixando de carregar o nome de “mediação” de conflitos para passar a se chamar “solução” de conflitos. A nova denominação parece reconhecer que sua posição nos casos não é a de mediação, seja por ser parte diretamente interessada como titular da área ou indiretamente interessada na prevenção de um confronto violento. Com uma denominação ou outra, permanece mobilizando a gramática de mediação da pacificação e da conciliação.

Estes exemplos ilustram como aqueles que muitas vezes se colocam como mediadores, ou no mínimo como atores que não fazem parte de coalizões no polo passivo ou no polo ativo e não assumem lados no conflito, podem ter interesses particulares no desdobramento e no desfecho dos casos. São atores que têm o sistema ao seu lado e reproduzem seus legados e tradições institucionais, como é o caso do Poder Judiciário, e, adicionalmente, para gerar benefícios próprios de acordo

82 O Observatório de Remoções indica em seus relatórios que esse tipo de intervenção pública foi um dos grandes motivadores para remoções ao longo dos anos 2010.

com seus interesses, como é o caso do Poder Executivo e de empresas imobiliárias “mediadoras” de conflitos fundiários. Posicionados desta forma nos conflitos, estes atores mobilizam gramáticas distintas de mediação, alterando a forma e as relações entre as partes envolvidas, alterando desdobramentos, desfechos e condições de *clinch*. Mas as gramáticas também podem ser alteradas por ação de outros atores.

4.3. Articulações e influências nas gramáticas de mediação

Há muito poucos dados disponíveis sobre outros atores articulados com as partes diretamente em conflito. Estes são pouco mencionados nos processos judiciais (em Anexo) e não há atributos estruturados sobre eles no banco de dados do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB, mas aparecem sistematicamente nos campos de observação sobre cada conflito e são muito citados nas entrevistas como peças chave nos desdobramentos dos casos.

Esses atores articulados não possuem interesses particulares no conflito tal qual a comunidade e não formam coalizões como entendidas pela literatura negocial que parte da teoria dos jogos (RAIFFA, 2003). Distanciam-se ainda mais da figura de mediadores, seja na acepção apresentada anteriormente ou naquela de mediadores isentos que buscam restabelecer processos comunicacionais e equilíbrios de condições. Diferentemente, atuam na maior parte das vezes como assessores da comunidade no polo passivo, agregando conhecimentos e novos elementos que podem contribuir para reforçar o *clinch* dentro das gramáticas postas, ou mesmo alterar estruturalmente essas gramáticas em casos excepcionais.

O desdobramento do conflito na ocupação Aristocratas, apresentada anteriormente, após a Justiça aprovar a reintegração de posse em decisão liminar a favor da municipalidade, demonstra como estes atores podem contribuir. O Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos é uma ONG que vem atuando desde 1988 junto à população de baixa renda que têm seus direitos violados, buscando contribuir para a inclusão social, melhoria das condições de vida e defesa de direitos de populações sem condições adequadas de moradia. A organização é mencionada por diversas vezes em vários conflitos, sendo referência no campo, sempre articulada junto às comunidades.

No caso do Aristocratas, o Centro Gaspar Garcia contribuiu grandemente ao *clinch*, ampliando o tempo de permanência das famílias no local mesmo após a liminar de reintegração, bem como contribuiu junto com o Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários para as negociar a saída das famílias do local sem confronto, quando todas as alternativas de solução e protelação haviam sido esgotadas. As

observações sobre o caso no banco de dados do Núcleo demonstram a quantidade de elementos que foram apresentados na contestação no processo:

“O centro Gaspar Garcia apresentou contestação alegando em suma a ausência dos requisitos para a concessão da medida liminar, ausência de citação de todos os ocupantes da área, bem como a necessidade de intimação do Ministério Público e da Defensoria Pública. Argumentaram sobre a necessidade de cumprimento do disposto na Portaria nº 9.138/2015, consistente na função do magistrado de comunicar previamente o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse - GAORP sobre a ordem de reintegração de posse. Requereram a concessão da justiça gratuita; a realização de audiência para tentativa de conciliação; a expedição de ofícios aos órgãos competentes para que sejam negociadas alternativas habitacionais e ao Ministério Público Estadual. Foi realizado acordo entre a Municipalidade e os moradores e o cumprimento da liminar foi adiado para o dia 06/04/2017. Por força de decisão recursal foi determinada a suspensão da medida liminar por 60 dias para a intervenção do GAORP, no GAORP ficou determinado que a desocupação voluntária da área ocorreria até dia 18/05/2017”.

Entre negociações e apelações, as famílias permaneceram no local por mais um ano após a data acordada com o GAORP para desocupação. Ou seja, entre o início da ocupação, realizado em agosto de 2013 e a desocupação negociada realizada em meados de 2018, foram 5 anos de *clinch*. O direito à moradia e a necessidade por habitação não foram solucionadas, mas as famílias tiveram um chão para permanecer durante esse período.

Interessante notar que dentre os elementos pontuados pelo Centro Gaspar Garcia estão a intimação do MP, da DP e do GAORP do Tribunal de Justiça. São atores que ocupam posições distintas no conflito e que também podem aportar novos elementos que potencialmente modificam as gramáticas mobilizadas. O Ministério Público se posiciona fiscalizando o respeito dos Poderes Públicos aos direitos constitucionais, não se associando, em tese, a nenhum dos lados. O GAORP, como órgão associado ao TJ, atua especificamente para que as medidas de reintegração sejam cumpridas com respeito aos direitos humanos e que as desocupações sejam realizadas na gramática da pacificação, mas também não se associa a nenhum dos lados em conflito.

A Defensoria Pública - DP, por outro lado, enquanto definida na Constituição Federal como instituição incumbida da “[...] orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados” (BRASIL, 1988, Art. 134), atua como parte da representação legal ou como fiscal para atenção aos direitos humanos, mas sempre próxima à comunidade. A DP é outro ator recorrentemente citado como fundamental - e cada vez mais fundamental e atuante - nos casos de conflitos fundiários urbanos de dimensão coletiva.

Outros atores aparecem em diversos casos, como universidades, assessorias técnicas ligadas a habitação, movimentos sociais e assessorias jurídicas como o Escritório Modelo da PUC-SP. Cada ator com o qual a comunidade se articula agrega novos conhecimentos, informações e capacidades que podem alterar a correlação de forças e influenciar as gramáticas de mediação mobilizadas no conflito, especialmente aquela posta pelas interpretações tradicionais do Poder Judiciário. Na maior parte dos casos, não chegam a pivotar a gramática mobilizada, mas contribuem para amenizar a gravidade dos casos no que diz respeito à vulnerabilidade social, escala da ocupação e tempo de permanência, mantendo o *clinch* até quando possível. Se o principal problema é o tempo e a remoção é iminente, ganhar tempo é estratégico.

Movimentos sociais também contribuem para a alteração das gramáticas de mediação, especialmente ajudando a comunidade a se organizar e estabelecer interlocução e defesa mais qualificadas. Estes atores são mais centrais nas redes de organizações da sociedade civil do que as associações comunitárias (GURZA LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2008), aportando referências, repertórios, estratégias e contatos com outros atores sociais que podem contribuir para o caso.

A ocupação da Estrada do Corredor, localizada na Subprefeitura de Pirituba-Jaraguá, na Zona Norte da cidade, teve atuação direta do movimento de moradia. A ocupação é recente, com formação no início de 2018, mas rapidamente contava com aproximadamente 2000 famílias, sendo uma das maiores nos dados do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, e tinha vinculação com o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, que inclusive foi quem trouxe a informação da ocorrência do conflito ao Núcleo.

A área é de propriedade de uma empresa privada, mas está localizada em uma Zona Especial de Interesse Social 2, ou seja, “áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social” (SÃO PAULO, 2014, Art. 45 Inc. II).



Imagem 11. Foto aérea da ocupação Estrada do Corredor. Fonte: Google Earth e Núcleo de Solução de Conflitos da SEHAB.

Interessante observar que o processo judicial, neste caso, tem o próprio MTST como requerido, ao invés de algumas lideranças locais ou de alguma associação da ocupação, como ocorre em outros casos. As informações sobre o conflito, inclusive sua velocidade de estabelecimento e organização, mesmo sendo uma ocupação de grande porte, parecem indicar que efetivamente o movimento atuava como mobilizador das famílias e não apenas como assessoria. Parte considerável da comunidade aparentemente já possuía laços anteriores ao estabelecimento da ocupação deste imóvel, sem que haja informações do Núcleo sobre sua procedência, nem de sua destinação seguinte.

O processo judicial de reintegração de posse foi aberto no mês seguinte ao estabelecimento da ocupação, indicando que o proprietário estava atento a essa possibilidade. A decisão liminar a favor da reintegração foi proferida com grande rapidez, onde a magistrada reflete em sua decisão a gramática de mediação do conflito conforme as tradicionais vertentes interpretativas do Poder Judiciário: “[...] é evidente que a presença de seguranças no local indica o exercício de ato de posse. Não se pode esperar que a posse de um terreno daquelas dimensões seja exercida com a construção de uma casa no meio dele” (TJ-SP, 2018b). A instância judicial supe-

rior seguiu o mesmo entendimento, fazendo-se cumprir o mandato, que deveria ser realizado logo antes das eleições de 2018. O Batalhão da Polícia Militar informou que realizaria a reintegração após as eleições, gerando um conflito com a juíza, que teria a responsabilidade de fazer cumprir a ordem da instância superior. Neste meio tempo, a ocupação foi desmontada e as famílias se retiraram rapidamente antes da ordem ser cumprida.

Interessante observar como os atores se comportaram neste caso, especialmente o MTST. Em primeiro lugar, atuou com expressiva rapidez tanto na ocupação quanto na desocupação, com atuação fundamental na coesão e organização das famílias. Ao mesmo tempo, empreendeu uma luta na frente judicial buscando emplacar a lógica da função social da propriedade em um terreno vazio gravado como ZEIS-2 e postergar de todas as formas o cumprimento da medida de reintegração. No caso da Estrada do Corredor, entretanto, pouco se alterou a gramática de mediação mobilizada.

Em casos excepcionais, tanto “mediadores” quanto atores articulados com a comunidade ou outros atores envolvidos no conflito podem contribuir para comprovar a legitimidade do pleito de permanência das famílias, ou ao menos a ilegitimidade da posse do autor da ação, e efetivamente alterar a gramática predominante. Um bom exemplo é o caso mencionado anteriormente de argumentação realizada pela Defensoria Pública na apelação de uma reintegração de posse que seria realizada em ZEIS-1, onde alterou-se da gramática tradicional do Poder Judiciário para a gramática do direito à moradia conforme presente no Plano Diretor de São Paulo e no Estatuto da Cidade.

Importante notar que o Poder Judiciário, neste e em outros casos, mostra-se permeável a argumentos e novos elementos trazidos ao caso. Como relembra Mascaro, “sendo o resultado de variáveis relações sociais concorrentes e em conflito, o Estado não pode ser tomado como um elemento fixo do domínio de uma classe” (MASCARO, 2013, p. 74). Uma vez litigado o conflito, a gramática de mediação predominante passa a ser aquela tradicionalmente mobilizada pelo Poder Judiciário, carregando suas vertentes argumentativas e nós interpretativos, conforme discutido no Capítulo 2, a partir da página 83. Ao mesmo tempo, sua permeabilidade a elementos que alterem essa gramática passa pelo potencial que outros atores podem trazer ao conflito para modificar as formas e funções das partes, contra argumentando frente às vertentes e desembaraçando nós interpretativos que perpetuam estas vertentes no âmbito judiciário (MILANO, 2016).

Frente ao primeiro nó, que diz respeito à anonimização e impessoalização dos indivíduos que formam a ocupação coletiva, os atores buscam contrapor com a pessoalização e organização interna da comunidade para estabelecimento de inter-

locação qualificada. Aqueles interessados na gramática de mediação pela transação econômica, por exemplo, realizam este movimento ao cadastrar as famílias para o estabelecimento de acordos de compra e venda. A prefeitura, por sua vez interessada na gramática da pacificação, por vezes contribui com cadastros das famílias junto à assistência social, mas sempre busca a aproximação às lideranças comunitárias, facilitação de comunicação e incentivo à realização de audiências de conciliação junto ao magistrado do caso.

Movimentos sociais, universidades e assessorias técnicas também favorecem cadastros e levantamentos sobre a comunidade, bem como buscam facilitar a organização e mobilização interna e o estabelecimento de interlocução qualificada, mas por motivos diferentes. A gramática de mediação que buscam mobilizar é a dos direitos, tanto humanos quanto sociais. Para tanto, tendo em vista viabilizar a urbanização e a provisão habitacional no âmbito dos programas públicos, cadastros demográficos, de condições habitacionais e organização comunitária são fundamentais. Com isso, muitas vezes estabelecem, em paralelo ao *clinch* no âmbito litigioso, interlocução extrajudicial com o Poder Executivo, com o proprietário e com outros atores específicos para a construção de alternativas de permanência das famílias no local com regularização fundiária, urbanização e provisão habitacional. Curioso observar que, mesmo quando estas negociações prosperam, há casos relatados em que o conflito e o litígio perduram.

A pessoalização e qualificação da interlocução reposicionam a forma da comunidade, vista a princípio na gramática tradicional do Judiciário como instável, desordenada e subalterna, carente da intervenção regulatória do Estado, para uma forma mais humanizada e digna de direitos - no mínimo o direito de não ser violentamente expulsa da terra.

Quanto ao segundo nó que favorece a perpetuação das vertentes interpretativas tradicionais do judiciário, relativo à descontextualização e abstração da realidade material das ocupações, os atores buscam contribuir para modificar a gramática trazendo mais informação, substância e novos contornos à comunidade, ao terreno em disputa e problematizando a questão da dominialidade. Se a princípio a gramática se estrutura sobre a subjetividade do título de propriedade por seu mero registro documental, novas informações podem flexibilizar o direito que o lastreia e resgatam a funcionalidade da terra pelo uso que a comunidade efetivamente faz dela.

Para tanto, os atores articulados contribuem de algumas maneiras. Trazem, por exemplo, novos registros fotográficos e relatos das dinâmicas sociais estabelecidas na comunidade para além daquele normalmente trazido pelo proprietário na petição que abre o processo de reintegração de posse, onde busca demonstrar o esbulho de sua propriedade. Fomenta-se, também, a visita do Juiz da ação à área objeto do lití-

gio conforme nova disposição presente no Código de Processo Civil para adequada efetivação da tutela jurisdicional (BRASIL, 2015a, Art. 565, §3º). São aportados também novos elementos sobre a própria dominialidade, como a pendência de tributos e irregularidades na titulação.

Para além destas novas informações sobre o caso, também são sempre trazidos novos elementos sobre a localização e condições de zoneamento do imóvel. Não por acaso, a posição geográfica é um dos dados básicos e fundamentais levantados pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, indicado por seus representantes em entrevistas como ponto de partida para suas análises das condições e alternativas de negociação. Importante notar que, por mais evidente que possa parecer a relevância de tal informação, raramente ela está presente no trâmite jurídico dos conflitos, mas podem ser responsáveis pela alteração de toda uma gramática de mediação.

Retomando mais uma vez o caso descrito por Magami no caso da comunidade do Sucupira em momento de apelação ao Tribunal de Justiça:

“Assim, após o trânsito em julgado, em 2017, a Defensoria diligenciou no site do geosampa a fim de estudar outras possibilidades, e percebeu que a área objeto da ação fora tornada pelo Plano Diretor de 2014 área de ZEIS – Zona Especial de Interesse Social - e optou, nesse sentido, pelo ajuizamento de ação rescisória sob o fundamento de que tal fato consistia, nos termos da lei, prova nova apta a alterar o resultado do julgamento do feito” (MAGAMI, 2019, p. 12).

Como discutido anteriormente, tal “prova nova” e sua argumentação subsequente foram responsáveis por levar ao novo entendimento do Tribunal de que em área já demarcada como ZEIS não poderia haver reintegração de posse, revertendo a decisão da primeira instância. Com isso, influenciou-se o nó de abstração do caso, contextualizando o imóvel em conflito e relativizando o imperativo inicial do direito à propriedade de acordo com os preceitos de sua função social conforme levada a cabo pelo instituto das ZEIS, previsto no Estatuto da Cidade, no Plano Diretor e no Zoneamento. Essa alteração na forma da ocupação, por fim, alterou da gramática tradicional do Judiciário à gramática dos direitos.

O terceiro nó diz respeito ao entendimento da comunidade como “invasora” em acepção que a aproxima do clandestino, do marginal e do criminoso, objetificando-a e até justificando a aplicação de controle punitivo que neutralize sua existência social. À forma do “inimigo” invasor não é facultada outra alternativa de ação senão

sua saída, com ou sem força policial, do imóvel ocupado. Aqui, a gramática tradicional do Poder Judiciário se aproxima da gramática da guerra conforme mencionado por Feltran (2015).

As articulações vão contribuir para humanizar a comunidade, apresentando sua condição real de vulnerabilidade e os motivos pelos quais ela se formou, demonstrando ser diferente da mera transgressão e afastando seu caráter criminoso. Atores legitimados socialmente, como universidades e assessorias técnicas, contribuem ao realizarem pareceres que “emprestam” sua legitimidade à ocupação no contexto do conflito. Essa mudança de acepção ao menos faz com que a comunidade deixe de ser vista como uma ameaça e parte do universo do crime, passando a ser vista em outras posições relativas, chegando a ser reposicionada como compradora ou digna de direitos, como já discutido.

Evidente que todas estas novas informações e elementos podem ser trazidos ao conflito pela comunidade isoladamente, sem a contribuição de outros atores, mas a pesquisa revela que as articulações desempenham um importante papel neste sentido. As morfologias (formas como as ocupações são entendidas) e sintaxes (posições que ocupam em relação ao conflito) podem ser alteradas com o aporte de novas informações, argumentos e perspectivas pelos atores articulados, contribuindo para desatar nós que perpetuam as interpretações tradicionais do Poder Judiciário e até mesmo dos proprietários, nos poucos casos não litigados, alterando as gramáticas de mediação que são mobilizadas e contribuindo para mitigar os agravantes iniciais, especialmente o tempo e a violência.

4.4. Considerações finais

É uma cidade média que se constrói, destrói e constrói de novo dentro da cidade de São Paulo a cada cumprimento de ação de reintegração de posse e remoção, em um jogo de vasos comunicantes onde a soma nunca é zero. São ao menos 220 mil pessoas que precisam habitar um pedaço de chão e sua alternativa quase sempre é ocupar terras e imóveis que não estão cumprindo sua função social. Essa dinâmica de produção e reprodução de cidade em conflito é maior do que aquela de provisão habitacional, urbanização de assentamentos ou regularização fundiária realizada pelo Estado ou mesmo a produção de habitações pelo mercado imobiliário, mas invisível e absolutamente precária.

Os dados analisados ajudam a retirar esse objeto das sombras e abordá-lo como conjunto, identificando especificidades e similaridades, distinguindo diferenças, reconhecendo recorrências estruturais e locais. Nem tudo é completamente

diferente, mas experiências, repertórios e boas práticas ainda são pouco compartilhados. De uma forma ou outra, ainda são poucos e limitados dados sobre os conflitos fundiários urbanos, para além de pouco estruturados. Enquanto sem eles nem ao menos pode-se ter dimensão da questão, ainda não permitem que se aprofunde a compreensão mais específica sobre as famílias que compõem as comunidades, as articulações e mediações que se apresentam nos casos, por exemplo.

As entrevistas deixam claros os importantes papéis desempenhados pelas articulações e pelos “mediadores”, permitindo aprofundar a problematização destas posições. Efetivamente, não há mediadores, mas há gramáticas de mediação. E as articulações contribuem para alterar estas gramáticas ao influenciarem o entendimento das formas e funções das partes em conflito, desatando nós interpretativos do Poder Judiciário que uma gramática tradicionalmente mobilizada em vertentes argumentativas que favorecem o direito à propriedade sobre o direito à moradia. Neste sentido, vale a ressalva que a pesquisa parte das conclusões de Milano (2016) como ponto de partida, mas as instâncias judiciais e os processos analisados são distintos entre as duas pesquisas.

É fundamental analisar os casos por seu enquadramento no Poder Judiciário, especialmente em ações de reintegração de posse e ações civis públicas, quase sempre inevitáveis em casos de conflitos fundiários urbanos de dimensão coletiva. Mas os dados analisados guardam um certo viés de entrada. O Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB atua especialmente, para não dizer exclusivamente, em casos já litigados, sendo provável que haja muitos outros conflitos não listados em sua base de dados que se desdobram de formas distintas, exatamente por não estarem em âmbito judicial. Os dados agregados por outras organizações, como o Observatório de Remoções, a partir de outras fontes de informações, podem ser especialmente importantes para este tipo de agenda de pesquisa.

Independentemente da gramática, e mesmo com a atuação do Núcleo da SEHAB, os desfechos dos conflitos raramente são favoráveis às comunidades no que diz respeito ao direito à moradia. Entretanto, dentre as medidas de gravidade do conflito, uma das principais talvez seja ter um chão - algum chão, qualquer chão - para se habitar imediatamente. Assim, mesmo quando não se conquista a posse permanente na terra e a moradia adequada, ao menos se ganha tempo, mantendo o conflito no *clinch* pelo máximo de tempo possível, postergando a eventual, e quase sempre iminente, saída. Quando é necessário sair, negociam-se as melhores condições, ao menos evitando confronto direto com a polícia.

Enquanto a localização no espaço urbano é um dado fundamental à disputa pela posse da terra e à apropriação das vantagens produzidas pelo trabalho e dos investimentos públicos, ao Judiciário ela é pouco relevante. Isso se retrata tanto na

baixa apreciação das características locacionais e até mesmo de zoneamento nos processos, quanto na baixa correlação entre o tempo de trâmite, tempo de proferimento da sentença e desfechos de acordo com a localização.

Por outro lado, a localização é fundamental para as gramáticas de mediação e para a ação de atores diversos, de acordo com seus interesses. Em áreas mais valorizadas, com bom acesso à infraestrutura e empregos, as disputas econômicas pela terra são mais acirradas, fazendo mais difícil a mobilização da gramática de mediação do conflito pela transação econômica, vista muitas vezes como “única saída possível” (como foi destacado em uma sentença judicial citada acima) para a permanência das famílias no local, independentemente de sua vulnerabilidade. Nestes casos, quanto mais acirrada é a disputa pela localização, menos viável será um acordo extrajudicial de compra e venda, o que vai ocorrer caso o conflito seja enquadrado no dispositivo da “desapropriação judicial”, onde as condições são dadas pelo Juiz da ação.

Mas os limites das “regras do jogo” como estão estabelecidos permanecem com enquadramentos incompletos e precários pelo Estado dos conflitos fundiários urbanos de dimensão coletiva conforme se apresentam materialmente. Essa pesquisa demonstrou que não são casos isolados, tampouco esporádicos. Os dados mostram que há uma aparente correlação entre o aumento de desemprego em momentos de crise econômica, redução da capacidade de pagamento de aluguel e aumento da quantidade de conflitos e ações de reintegração de posse. Mas não há políticas públicas, regulamentações ou instrumentos que contribuam de forma enfática para equilibrar e, no limite, prevenir e solucionar esta questão.

Os conflitos acabam sendo inevitáveis enquanto a população trabalhadora mais pobre e vulnerável não possui condições adequadas de moradia. Não por acaso, os movimentos sociais lutam há décadas por instâncias de mediação de conflitos nos Poderes Executivo e no Judiciário, entendendo ser necessário e contingente, em primeiro lugar, respeitar os direitos humanos, mas evidentemente, também, que se construam alternativas de desfecho diferentes da tradicional saída negociada, sem confronto com a polícia.

Finalmente, o Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários de fato contribui para parte destes desafios, trabalhando ao menos pela gramática da pacificação e evitando aquela da violência como visto tantas vezes em ações de reintegração de posse. Mas, a rigor, não pode ser entendido como mediador, nem como ator articulado a algum dos pólos. Sua posição relativa nos conflitos, bem como a de outros atores, demonstra que as composições são complexas e muitas gramáticas se sobrepõem, podendo levar a diversos formatos de desdobramento e desfechos diferentes.

As agendas de pesquisa e as ações concretas do Estado sobre este objeto são inúmeras e urgentes. A falta de chão expõe um Estado que teoricamente defende direitos sociais de acordo com suas prerrogativas constitucionais, mas, na prática, enquadra insuficientemente as necessidades da população e cumpre a função de defender a propriedade em uma sociedade profundamente desigual. Chega a ser clichê, mas reforça-se a palavra de ordem de alguns movimentos de luta por moradia: “Enquanto morar for privilégio, ocupar é um direito”.

Bibliografia

- AGUIAR, M. C. **A desapropriação judicial no Novo Código Civil**, 2003. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18537-18538-1-PB.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2019
- ANGOTTI, T. América Latina Urbana: violência, enclaves e luta pela terra. In: **Margem Esquerda**. 24. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. p. 37–43.
- ASSEMBLÉIA GERAL DA ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A III. 10 de dezembro de 1948. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- _____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Resolução 2.200-A (XXI). 16 de dezembro de 1966 de a. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- _____. **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**. Resolução 2.200-A (XXI). 16 de dezembro de 1966 de b. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas e ratificada pelo Brasil em 6 de julho de 1992. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- BARBOSA, C. DE L. C.; PAMPLONA FILHO, R. Compreendendo os novos limites à propriedade: uma análise do art. 1228 do Código Civil Brasileiro. In: FILLOMENO, J. G. B.; WAGNER JÚNIOR, L. G. DA C.; GONÇALVES, R. A. (Orgs.). **O Código Civil e sua interdisciplinaridade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 603–621.
- BARROS, J. et al. (ORGS.). **Cidades e conflito: o urbano na produção do Brasil contemporâneo**. 1. ed. Rio de Janeiro: FASE, 2013.
- BOBBIO, N. et al. **Dicionário de política**. Brasília, DF: Ed. Univ. de Brasília, 1993.
- BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação liberdade, 2017.
- BRASIL. **Constituição Federal**. 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www>>.

planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 fev. 2019.

_____. **Estatuto da Cidade**. Lei 10.257. 10 de julho de 2001 de a. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 26 jan. 2019.

_____. **MP 2220**. Medida Provisória No 2.220. 4 de setembro de 2001 de b. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/>. Acesso em: 26 nov. 2020.

_____. **Código Civil Brasileiro**. Lei 10.406. 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Lei de Acesso à Informação**. Lei 12.527. 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 19 maio. 2021.

_____. **Código de Processo Civil**. Lei 13.105. 16 de março de 2015 de a. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

_____. **Lei No 13.140**. 16 de junho de 2015 de b. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 5 set. 2021.

_____. **LGPD**. Lei 13.709. 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm>. Acesso em: 19 maio. 2021.

CAFRUNE, M. E. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos: do debate teórico à construção política. **Revista da Faculdade de Direito UniRitter**, n. 11, p. 197–217, 2010.

CAMARGO, C. M. DE. **Minha Casa Minha Vida Entidades: entre os direitos, as urgências e os negócios**. Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo—São Carlos: Universidade de São Paulo, 17 out. 2016.

CASTELLS, M. **The urban question: a marxist approach**. Tradução Alan Sheridan. 1. ed. Cambridge, MA: MIT Press, 1979.

CMH. SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Habitação: Conselho Municipal de Habitação. **Ata da 1a reunião extraordinária do Conselho Municipal de Habitação Gestão 2009/2011**. 24 de junho de 2010. Publicado no Diário Oficial do Município - DOM em 18 de setembro de 2010.

_____. SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Habitação: Conselho Municipal de Habitação. **Ata da 12a reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação Gestão 2014/2016**. 19 de maio de 2016. Publicado no Diário Oficial do Município - DOM em 9 de junho de 2016.

_____. SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Habitação: Conselho Municipal de Habitação. **Ata da 6a reunião ordinária do Conselho Municipal de Habitação - 6a Gestão**. 29 de junho de 2017. Apresentação realizada pela SEHAB: Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários. Estrutura Organizacional e Estágio dos Trabalhos na SEHAB. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/6_REUNIAO_ORD_CMH_de_29_6_2017_PREVENCAO-E-MEDIACAO-CONFLITOS-FUNDIARIOS.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2020.

CNJ. **Justiça em números 2019**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2021.

COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. Comentário Geral n. 4: Parágrafo 1 do Artigo 11 (O direito a uma moradia adequada). In: DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO et al. (Eds.). **Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU: Comitê de Direitos Humanos e Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. São Paulo: DPESP, 2018. p. 257–263.

CONCIDADES. BRASIL. Ministério das Cidades: Conselho das Cidades. **Resolução Nº 31**. 18 de março de 2005. Resolve riar um grupo no âmbito do Comitê Técnico de Habitação, com a participação de representantes do Comitê de Planejamento Territorial Urbano com a finalidade de mapear os conflitos relativos a deslocamentos e despejos no país e identificar as tipologias do problema sugerindo soluções estruturais.

_____. BRASIL. Ministério das Cidades: Conselho das Cidades. **Resolução Re-**

- comendada Nº 50.** 2 de abril de 2008. Recomenda ações para a efetiva implementação da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.
- _____. BRASIL. Ministério das Cidades: Conselho das Cidades. **Resolução Recomendada Nº 87.** 8 de dezembro de 2009. Recomenda ao Ministério das Cidades instituir a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.
- _____. BRASIL. Ministério das Cidades: Conselho das Cidades. **Caderno de Resoluções da 4 Conferência Nacional das Cidades.** Novembro de 2010. Resoluções aprovadas na 4ª Conferência Nacional das Cidades realizada entre 19 e 23 de junho de 2010.
- CONJUR. Conselho Nacional de Justiça. **Reclamação Disciplinar.** 19 de junho de 2012. Reclamação Disciplinar apresentada ao CONJUR pela ADMDS, CS-P-Conlutas e Terra de Direitos contra os magistrados envolvidos no caso da reintegração de posse do Pinheirinho, em São José dos Campos. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/reclamacao-pinheirinho.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2020.
- ELMASRI, R. et al. **Sistemas de banco de dados.** São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2009.
- FELTRAN, G. DE S. Conflito urbano e gramáticas de mediação. In: **Margem Esquerda. 24.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. p. 51–56.
- FERNANDES, F. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento.** 4. ed. São Paulo, SP: Global, 2008.
- FERREIRA, A.; VELOSO, L. L.; CARVALHO, S. N. Relatório institucional sobre a atuação do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo como custos vulnerabilis em litígios coletivos possessórios. **Revista da Defensoria Pública de São Paulo**, no prelo 2021.
- GENSBERG, A. L. **Mediating inequality: mediators perspectives on power imbalances in public disputes** Program on Negotiation. Cambridge, MA: Harvard Law School, 2003.
- GOMES, O.; FACHIN, L. E. **Direitos reais.** 21. ed., revista e atualizada ed. Rio de Janeiro: Forense [u.a.], 2012.
- GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. M. **The backstage of civil society: protagonisms, networks, and affinities between civil organisations in São Paulo.** University of Sussex Brighton: Institute of Development Studies, Working Paper 299. 2008.

- HABERMAS, J. **The theory of communicative action**. Boston, USA: Beacon Press, 1984. v. 1
- HABERMAS, J. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy**. Cambridge, Mass: MIT Press, 1996.
- HACHEM, D. W. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: Por uma implementação espontânea, integral e igualitária**. Tese de Doutorado—Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2014.
- HARVEY, D. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. **Espaço e debates**, v. 6, p. 06–35, 1982.
- HOLANDA, S. B. DE. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- JOHN, P. Why study urban politics? In: DAVIES, J. S.; IMBROSCIO, D. L. (Orgs.). **Theories of urban politics**. 2. ed. Los Angeles: Sage, 2011.
- LEFÈBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Ferreira Frias. São Paulo: Centauro Editora, 2008.
- LINS, R. D.; ROLNIK, R. **Observatório de remoções 2017-2018: relatório bianual**. São Paulo: FAU USP, 2018.
- LOWNDES, V. Rescuing Aunt Sally: Taking Institutional Theory Seriously in Urban Politics. **Urban Studies**, v. 38, n. 11, p. 1953–1971, out. 2001.
- MAGAMI, D. T. Os processos de reintegrações de posse de áreas inseridas em Zonas Especiais de Interesse Social: Novos caminhos e possibilidades de resolução de conflitos. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, Intervenção da Defensoria Pública nos litígios coletivos possessórios. v. 4, n. 25, p. 9–19, 2019.
- MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1982.
- _____. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- _____. (ORG.). **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo: Carta Maior; Boitempo Editorial, 2013.
- _____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MARINO, A.; LINS, R. D.; ROLNIK, R. Experiências de mapeamento das remoções e ameaças de remoção na região metropolitana de São Paulo. In: **Observató-**

- rio de remoções 2017-2018: relatório bianual.** São Paulo: FAU USP, 2018. p. 13–41.
- MARQUES, E. C. L. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo.** 1a ed ed. São Paulo, Brasil: Annablume, 2003.
- _____. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 95, p. 1–18, 2017.
- MARQUES PULHEZ, M. A gestão da política habitacional em São Paulo. **Novos Estudos - CEBRAP**, v. 35, n. 02, p. 98–117, jul. 2016.
- MARTINS, J. DE S. **O cativo da terra.** Nova ed., rev.ampliada. São Paulo, SP: Editora Contexto, 2010.
- MASCARO, A. L. **Estado e forma política.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MELAZZO, E. S. Interações, combinações e sinergias: produção do espaço urbano, dinâmicas imobiliárias e o programa minha casa minha vida em cidades médias brasileiras. In: BELLET, C. et al. (Orgs.). **Urbanização, produção e consumo em cidades médias/intermediárias.** Presidente Prudente: Universidade Estadual Paulista, 2015. p. 373–396.
- MIGUEL, L. F. **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política.** 1. ed. São Paulo, SP: Editora Unesp, 2016.
- MILANO, G. B. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário. Decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial.** Tese de Doutorado—Curitiba: 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, 23 out. 2017.
- NADER, L. Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 9, n. 26, out. 1994.
- NASCIMENTO, D. M. A autoconstrução na produção do espaço urbano. In: MENDONÇA, J. G. DE; COSTA, H. S. DE M. (Orgs.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro.** Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2011.
- NEGRELOS, E. P. **Habitação social pós-1964 no Município de São Paulo: contribuições ao debate sobre o moderno e a produção da cidade.** XI Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Anais...: Experimentação e prática no âmbito do urbanismo. In: A CONSTRUÇÃO DA CIDADE E DO URBANISMO: IDEIAS TÊM LUGAR? Vitória: out. 2010

- NEGRELOS, E. P.; FERRARI, C. **Resiliência de tipologias habitacionais e urbanas do alojamento popular no Brasil**. XV Encontro nacional da ANPUR - ENANPUR. Anais... In: DESENVOLVIMENTO, PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA: EXPRESSÕES DO DEBATE CONTEMPORANEO. Recife: 2013
- NOBRE, M.; TERRA, R. R. **Direito e democracia um guia de leitura de Habermas**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- O TABOANENSE. **Moradores prometem resistir a reintegração de posse de terreno ocupado no Pq. Laguna**, 21 nov. 2018a. Disponível em: <<https://www.otaboanense.com.br/moradores-prometem-resistir-a-reintegracao-de-posse-de-terreno-ocupado-no-pq-laguna/>>. Acesso em: 4 fev. 2019
- _____. **Mais de 2 mil famílias são removidas de terreno no Laguna**, 22 nov. 2018b. Disponível em: <<https://www.otaboanense.com.br/mais-de-2-mil-familias-sao-removidas-de-terreno-no-laguna/>>. Acesso em: 4 fev. 2019
- OLIVEIRA, F. DE. A economia brasileira: crítica a razão dualista. **Estudos Cebrap**, v. 2, p. 3–82, 1972.
- PEREIRA FILHO, B. C.; MORAES, D. M. DE. O tempo da Justiça no Código de Processo Civil. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 76, p. 135–154, jan. 2020.
- RAIFFA, H. **The art and science of negotiation: how to resolve conflicts and get the best out of bargaining**. 17. print ed. Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 2003.
- RAPOPORT, A. (ORG.). **Game theory as a theory of conflict resolution**. Dordrecht: Reidel, 1974.
- RICHARDSON, R. J.; PERES, J. A. DE S. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. rev e ampl ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo, SP: FAPESP : Studio Nobel, 1997.
- _____. **Observatório de remoções 2015-2017: relatório final de projeto**: Observatório de remoções. São Paulo: LABHAB e LABCIDADE da FAU-USP e LABJUTA da UFABC, 2017. Disponível em: <https://www.observatoriodere-mocoes.fau.usp.br/wp-content/uploads/2017/12/1707OR_publicacaoofinal_revDigital_menor.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2019.
- _____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2019.
- SANER, R. **The Expert Negotiator**. Leiden: BRILL, 2012.

SANTO AMORE, C. **Lupa e telescópio: o mutirão em foco. São Paulo, anos 90 e atualidade.** Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas—São Paulo: Universidade de São Paulo, 3 nov. 2005.

_____. **Precariedades habitacionais: um ensaio de qualificação e quantificação, uma metodologia de projeto para intervenção em favelas.** I URB-FAVELAS. Anais... In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS. São Bernardo do Campo: 2014a

_____. **Direito, sorte e a fila da habitação.** LabCidade, 3 out. 2014b. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/direito-sorte-e-a-fila-da-habitacao/>>. Acesso em: 12 set. 2021

SÃO PAULO. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.** 16.050. 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Prefeitura do Município de São Paulo. **Decreto 57.576.** 1 de janeiro de 2017 de a. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o funcionamento da Administração Pública Municipal Direta. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57576-de-01-de-janeiro-de-2017>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

_____. Câmara dos Vereadores de São Paulo. **Plano Municipal de Habitação.** Projeto de Lei 619 de 2016 do Executivo. 2 de fevereiro de 2017 de b. Aprova o Plano Municipal de Habitação, conforme previsto no artigo 293 do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, de acordo com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/projeto/PL0619-2016.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2020.

_____. Prefeitura do Município de São Paulo. **Decreto 57.915.** 5 de outubro de 2017 de c. Dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Habitação, bem como altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D57915.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

SEHAB. Prefeitura de São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação. **Portaria 267** SEHAB.G. 21 de dezembro de 2016. Institui Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários.

_____. Prefeitura de São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação. **Portaria 62**

SEHAB.G. 10 de maio de 2019. Institui, no âmbito de SEHAB, o Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, chefiado pelo Chefe da Assessoria Técnica.

SIMMEL, G. **The Sociology of Conflict**. I. American Journal of Sociology, v. 9, n. 4, p. 490–525, jan. 1904.

_____. O Conflito como Sociação. RBSE – **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, v. 10, n. 30, p. 568–573, 1964.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Cambridge, Mass: Belknap Press of Harvard University Press, 1992.

TANAKA, G. M. M. **Planejar para lutar e lutar para planejar. Possibilidades e limites do planejamento alternativo**. Tese de Doutorado—Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017.

TELLES, V. DA S. Refugiados urbanos: espaço urbano em tempos de urgências. In: TÉRCIO, R. (Org.). Bertold Brecht. **Do guia para os habitantes da cidade. Poema e Comentários**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2017.

TJ-SP. Tribunal de Justiça - 11a Vara de Fazenda Pública do Estado de São Paulo. **Decisão-Mandado. Processo Cível 1011525-70.2018.8.26.0053**. 8 de março de 2018 de a, p. 52–56. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.foro=53&processo.codigo=1H000CHK30000>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

_____. Tribunal de Justiça - 2a Vara Cível Foro Nossa Senhora do Ó. **Decisão-Mandado: defere liminar pela reintegração de posse na Estrada do Corredor**. Processo Cível 1004643-94.2018.8.26.0020. 8 de março de 2018 de b, p. 175–177. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.foro=20&processo.codigo=0K0004WCO0000>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

_____. Tribunal de Justiça - 1a Vara Cível - Foro Regional VII - Itaquera. **Decisão. Processo Cível 0008457-78.2015.8.26.0007** (cumprimento de sentença). Processo principal 0028111-22.2013.8.26.0007. 9 de outubro de 2018 de c. Vaquejada. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=070016U710000&processo.foro=7&processo.numero=0008457-78.2015.8.26.0007>>. Acesso em: 22 jan. 2019.

TJ-SP / SGP 6. **Tabelas de classes, assuntos e movimentações processuais: Novo MovJud**. São Paulo: Diretoria de Capacitação, Desenvolvimento de Talentos, Estenotipia e Novos Projetos, 9 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Download/CapacitacaoSistemas/2.1GuiaRapido-ClassesAs->

suntos.pdf>. Acesso em: 16 maio. 2021.

UNGARETTI, D.; CASTRO, U.; SANTORO, P. F. PPP. **Habitacional em São Paulo: nova concorrência e novas ameaças de remoção**, 17 mar. 2020. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-habitacional-em-sao-paulo-nova-concorrencia-e-novas-ameacas-de-remocao/>>. Acesso em: 17 abr. 2021

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O. B. F.; VAINER, C. B.; MARICATO, E. (Orgs.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Coleção Zero à esquerda. 2. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. p. 75–103.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo, SP: Studio Nobel, 1998.

_____. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 37–58, abr. 2011.

_____. O território e a dominação social. In: **Margem Esquerda. 24**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. p. 31–36.

Anexo 1. Estruturação do banco de dados do Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB

A primeira versão dos dados brutos do Núcleo de Soluções de Conflitos Fundiários da Secretaria Municipal de Habitação da Prefeitura de São Paulo foi recebida em setembro de 2018 e a versão final de trabalho data de janeiro de 2019. Entre uma versão e outra, o Núcleo realizou diversas modificações na estrutura e no conteúdo dos dados, nos nomes e ordens dos atributos da tabela e na definição de algumas categorias, como “Saída voluntária” para “Saída sem conflito”.

As modificações foram realizadas pelo órgão tanto em função de atualizações nas informações sobre os conflitos, quanto pela necessidade de refinamento da estrutura do banco, restando claro quais elementos estavam sendo monitorados. Considerando que o Núcleo é muito recente, criado formalmente nos últimos dias de 2016, tais modificações e ajustes são esperados de acordo com os aprendizados obtidos durante a rotina de trabalho, ainda mais não havendo uma modelagem inicial dos dados relacionais e definição a priori da função de cada atributo coletado.

A base de dados original recebida contava com três tabelas: (1) uma planilha principal em formato Excel, contando com diversos atributos relativos aos atores envolvidos, informações do processo judicial, eventuais riscos geológicos e ambientais, situação da mediação, localização e porte da ocupação, número de famílias, vinculação com movimento social, dentre outros; (2) um arquivo em formato kml⁸³ com a geolocalização dos conflitos, sendo que estes dados georreferenciados não estavam adequadamente relacionados à planilha principal por qualquer tipo de identificador único padronizado; (3) e um segundo arquivo kml com a geolocalização da maior parte dos terrenos relativos a cada conflito, também não relacionados aos outros dois arquivos por identificadores únicos.

Não havia, em um primeiro momento, uma definição clara de qual era a natureza da entidade na tabela principal: se eram “áreas”, “ocupações” ou, efetivamente, “conflitos”. A planilha principal, inclusive, chamava-se “Controle Ações de Reintegração de Posse” e o arquivo com dados georreferenciados se chamava “Mapa Ocupações Mediação”. Por mais que o próprio nome do departamento fale de “conflitos”, esse termo não era citado nos arquivos originais.

83 Formato de fácil manipulação em softwares como o Google Earth, mas de difícil manuseio para geoprocessamento e com limitações para trabalho analítico baseado na tabela de atributos de cada objeto georreferenciado, como os conflitos.

A falta de clareza na entidade listada implicava registros duplicados em casos de reocupação, contando com litígios judiciais diferentes, atores diferentes e ações de mediações diferentes, por exemplo. A definição da natureza da entidade é uma das etapas iniciais para que se possa montar um modelo conceitual do banco de dados (ELMASRI et al., 2009). Não à toa, não havia um identificador único para os registros na planilha, havendo, inclusive, duplicações no campo “nome da área” em casos de reocupação, principal indício de que a entidade estaria mais relacionada com o conflito do que à ocupação como fenômeno em si.

Inicialmente, nomearam-se as entidades presentes nos três documentos como “Conflito”, “Localização” e “Terreno” e criaram-se identificadores únicos, que se tornaram chaves primárias no modelo lógico, para cada uma delas: id_conf, id_pt e id_per, respectivamente. Em seguida, foi elaborado o modelo conceitual de relacionamento entre as três entidades, conforme demonstrado na Imagem 12⁸⁴.

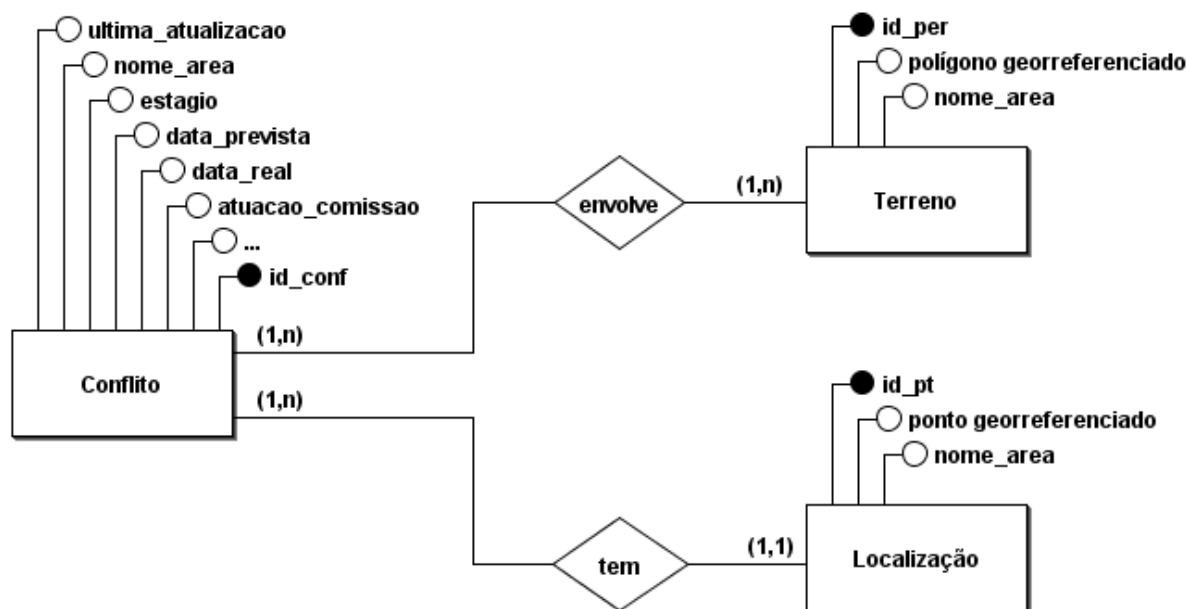


Imagem 12. Modelo conceitual inicial do banco de dados recebido pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários da SEHAB. Elaboração do autor.

O fluxo de modelagem do banco de dados parte da elaboração deste modelo conceitual, permitindo compreender as relações entre as entidades presentes nos arquivos brutos. Com ele, monta-se o modelo lógico, contando com tabelas relacionadas por identificadores únicos (chaves primárias e chaves estrangeiras), delineando a estrutura do banco de dados relacional que será construído com o modelo físico

84 Conforme convenção (ELMASRI et al., 2009), retângulos representam entidades, círculos representam atributos, losangos representam relações entre entidades e entre parênteses são representadas as dimensões das relações entre as entidades.

em linguagem SQL⁸⁵. Este último tem a função de criar as tabelas e suas relações em um sistema de banco de dados relacional, no presente caso, usando tecnologia PostgreSQL⁸⁶. Apenas com essas tabelas criadas no banco de dados, ainda vazias, mas com a devida estrutura relacional, que se pode iniciar o processo de carga, preenchendo-as com os dados brutos, agora estruturados.

Conforme pode-se ler no modelo conceitual, um conflito pode envolver mais de um terreno (1,n) e um terreno pode ter mais de um conflito (1,n). Diferentemente, um conflito pode ter apenas uma localização (1,1), enquanto uma localização pode ter mais de um conflito (1,n), como nos casos de reocupação. A rigor, localizações e terrenos não se relacionam diretamente, uma vez que a localização se refere ao ponto principal de referência do conflito, podendo ser o centróide (centro geométrico) dos diversos terrenos envolvidos no caso específico ou um endereço de referência marcado pelo Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários.

Terrenos e localizações originalmente não possuíam outros atributos além de sua localização geográfica e o nome da área. Este último, entretanto, não estava padronizado conforme o atributo correspondente na planilha de conflitos, por vezes sendo semelhante ao atributo correspondente de nome de área, por outras sendo comparável ao atributo de endereço de mediação. A base de dados bruta precisou passar por diversos procedimentos de padronização e limpeza para que os dados pudessem ser relacionados na montagem do banco de dados.

Estas considerações iniciais sobre a estruturação do banco de dados são importantes para que se tenha clareza dos desafios de coleta e processamento de dados primários realizados pela prefeitura. Quanto menos padronizados, maior a dificuldade de se cruzar e automatizar o relacionamento com outros bancos de dados já consolidados do Poder Municipal que podem contribuir sobremaneira para ampliar a compreensão dos conflitos, como o Geosampa⁸⁷, gerido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU, que congrega diversas bases de dados geoespa-

85 Structured Query Language, ou Linguagem de Consulta Estruturada, específica para bancos de dados. Não confundir com “Setor Quadra Lote”, codificação utilizada pela Secretaria de Finanças da Prefeitura de São Paulo para fins de cadastro e tributação.

86 “O PostgreSQL é um poderoso sistema open-source de banco de dados relacional de objeto que usa e estende a linguagem SQL combinada com muitos recursos que armazenam e escalam com segurança as cargas de trabalho de dados mais complicadas. As origens do PostgreSQL remontam a 1986 como parte do projeto POSTGRES da Universidade da Califórnia em Berkeley e tem mais de 30 anos de desenvolvimento ativo na plataforma principal”. Fonte: <https://www.postgresql.org/about/>, tradução nossa.

87 <<http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/>>

ciais da prefeitura de São Paulo, e o Habitasampa⁸⁸, também da SEHAB, que conta com dados específicos da política habitacional, dentre outras.

Como se verá, alguns atributos coletados de outras bases efetivamente estão presentes no banco de dados do Núcleo, como é o caso de quatro atributos provenientes de consulta manual no Habitasampa. Contudo, quanto mais conflitos são identificados e mapeados pelo Núcleo, mais a padronização de seu banco de dados se faz fundamental para que se viabilize esses cruzamentos de maneira consistente, confiável e eficiente. Do contrário, novos atributos acabam não sendo levantados, faz-se necessário recursos e equipe cada vez maiores para levantar informações complementares manualmente, há mais risco de incorrer em erros nas consultas manuais e de não garantir que todos os conflitos possuam o mesmo grau e consistência de preenchimento de atributos.

88 <<http://www.habitasampa.inf.br/>>

Anexo 2. Estruturação do banco de dados com informações extraídas do e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Foram baixados integral e individualmente, em formato PDF, os processos judiciais dos 266 conflitos judicializados, conforme indicado no banco de dados do Núcleo. Esse formato não é adequado à sua incorporação em bancos de dados relacionais, mas os arquivos baixados contavam com estruturas padronizadas de informações, apresentando seções sempre com os mesmos títulos e em posições regulares nas páginas, como pode ser visto na Imagem 13.


Partindo destas regularidades, foi possível aplicar um algoritmo de raspagem para extração dos dados nos arquivos⁸⁹, estruturando quatro tabelas e utilizando o número do processo como chave de relacionamento entre elas.

1. “Dados do processo”, com dados básicos e padronizados, como assunto, classe e área do litígio, nome do juiz, valor da ação, dentre outras;
2. “Movimentações”, contando com quase 50 mil documentos, entre decisões, despachos, sentenças e outros 120 tipos de movimentação, com padronização parcial sobre seu tipo e conteúdo documental em texto longo;
3. “Partes do Processo”⁹⁰, com os nomes de quase 7 mil pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, envolvidas e interessadas, bem como de seus respectivos representantes legais, também com padronização parcial e;
4. “Audiências” realizadas no curso do processo judicial, essa sim, padronizada, mas sem conteúdo textual sobre a audiência, suas discussões e deliberações.

O modelo conceitual de relacionamento destas entidades pode ser visto na Imagem 14.

89 Raspagem, ou “Data Scraping”, é uma técnica de extração de dados em fontes legíveis por humanos para mineração e estruturação em formatos padronizados, como CSV e XML, facilmente incorporáveis em bancos de dados relacionais para análise, como aquele em Postgresql utilizado nesta pesquisa.

90 As partes e seus representantes são apresentadas no modelo conceitual como duas entidades distintas, mas para fins da presente análise foram organizadas em uma única tabela nos modelos lógico e físico.


Tribunal de Justiça de São Paulo
Poder Judiciário


Identificar-se

CAIXA POSTAL | CADASTRO | CONTATO | AJUDA

> Bem-vindo > Consultas Processuais > Consulta de Processos do 1º Grau

MENU

Consulta de Processos do 1º Grau

Orientações

- Processos distribuídos no mesmo dia podem ser localizados se buscados pelo número do processo, com o seu foro selecionado.
- Algumas unidades dos foros listados abaixo não estão disponíveis para consulta. Para saber quais varas estão disponíveis em cada foro clique aqui.
- Dúvidas? Clique aqui para mais informações sobre como pesquisar.
- Processos baixados, em segredo de justiça ou distribuídos no mesmo dia serão apresentados somente na pesquisa pelo número do processo.

Dados para pesquisa

Foro:

Pesquisar por:

Unificado Outros

Número do Processo:



Este processo é digital. Clique aqui para visualizar os autos.

Dados do processo

Processo: 1000137-73.2018.8.26.0635
Classe: Reintegração / Manutenção de Posse
 Área: Cível
Assunto: Esbulho / Turbação / Ameaça
Distribuição: 02/05/2018 às 09:55 - Livre
 13ª Vara Cível - Foro Regional II - Santo Amaro
Controle: 2018/001068
Juiz: Fernanda Soares Fialdini
Valor da ação: R\$ 612.958,50


Partes do processo

Exibindo todas as partes. » Exibir somente as partes principais.

Reqte: Sítio Montesol Sociedade Agrícola Ltda
Advogada: Thais Pereira
Reqdo: Mtst Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
Reqdo: Demais Ocupantes do Imóvel
Def. Púb: Defensoria Pública de São Paulo
Reqdo: Flavio Pereira de Vasconcelos
Advogado: Ramon Amus Koelle
Reqda: Níeda Gonçalves Ramos
Advogado: Ramon Amus Koelle
Reqda: Rosa Cristina Ribeiro da Silva
Advogado: Ramon Amus Koelle
Reqdo: Jorge Vieira dos Santos Junior
Advogado: Ramon Amus Koelle
Reqdo: Amauri Aparecido de Oliveira
Advogado: Ramon Amus Koelle

Movimentações

Exibindo todas as movimentações. » Listar somente as 5 últimas.

Data	Movimento
21/01/2020	 Decisão <i>Vistos. Já tendo decorrido o prazo do edital, solicite-se à Defensoria Pública a nomeação de Curador Especial à ré. A cópia da presente decisão servirá como ofício, a ser encaminhado pela serventia. Intime-se.</i>
21/01/2020	Conclusos para Despacho
18/09/2019	Documento Juntado
17/09/2019	Petição Juntada <i>Nº Protocolo: WSTA.19.70583730-9 Tipo da Petição: Petições Diversas Data: 17/09/2019 17:36</i>

<https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=HN0000YGL0000&processo.foro=2&processo.numero=1000137-73.2018.8.26.0635&uui...> 1/8

Imagem 13. Exemplo da primeira página de um PDF de um processo judicial em primeira, conforme exportado da plataforma e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Dependendo do caso, o e-SAJ ainda conta com outras seções de documentação menos relevantes para a presente pesquisa, como “Apensos, entranhados e unificados”, “Histórico de classes” e “Petições diversas”. Diferentemente do banco do Núcleo, uma vez o e-SAJ sendo um sistema pré-estruturado e que reflete rotinas e entidades pré-existentes no âmbito do Poder Judiciário, há tutoriais disponíveis para seu adequado preenchimento por aqueles que têm acesso ao ambiente de registro e, logo, consistência no preenchimento dos atributos. Assim, pode-se supor que a totalidade dos campos que devem ser preenchidos estão efetivamente preenchidos, assim como aqueles que não apresentam 100% de preenchimento, são relativos a casos específicos de preenchimento condicional ou não obrigatório.

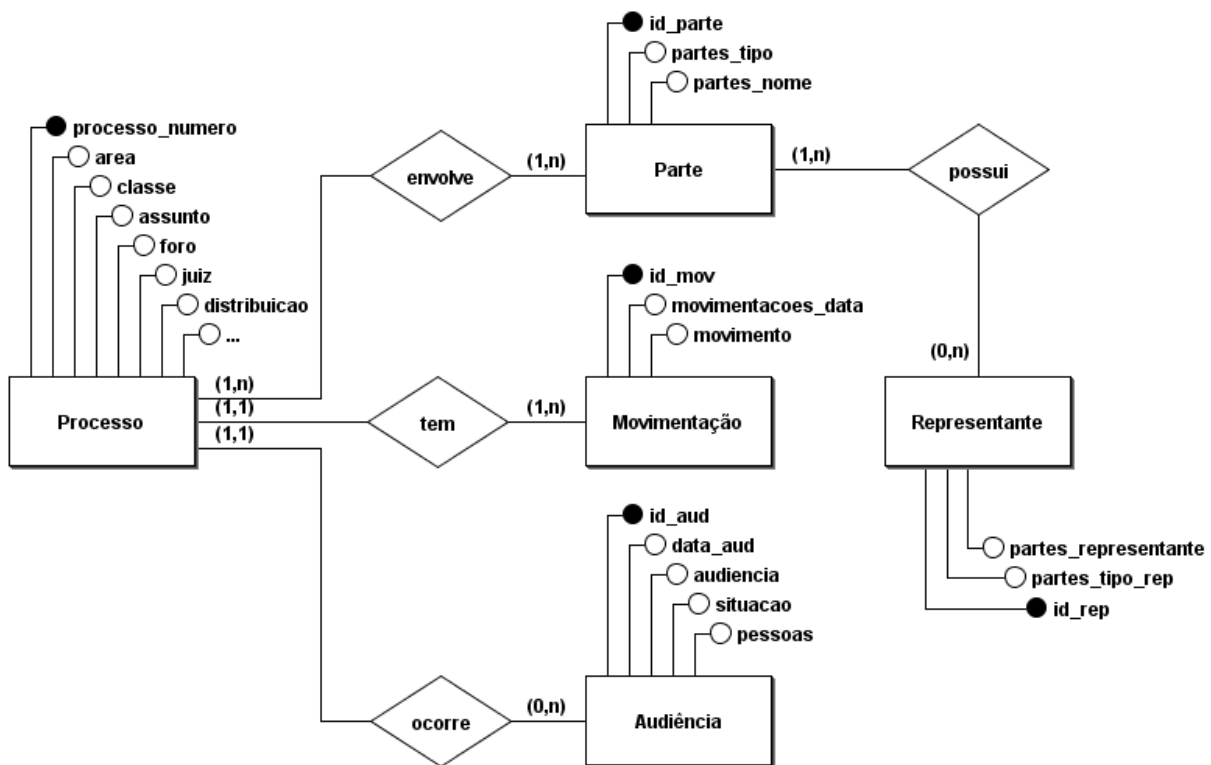


Imagem 14. Modelo conceitual do banco de dados estruturado a partir dos dados raspados do e-SAJ do TJSP. Elaboração do autor.

Anexo 3. Tabela de menções nos processos judiciais

Termos pesquisados	Em decisões	Em sentenças
Atores		
ministerio publico, mp, mpsp	809	34
nucleo de solucao de conflitos, nucleo de mediacao de conflitos, comissao de mediacao de conflitos	7	0
escritorio modelo	3	1
gaorp, grupo de apoio as ordens judiciais de reintegração de posse	166	3
defensoria	479	19
gaspar garcia	7	0
assessoria	3	0
movimento	76	4
movimento social, movimento popular, movimento de moradia	21	1
usp, escola da cidade, unifesp, unesp, mackenzie, puc	7	4
universidade, faculdade	20	4
terra nova	2	0
Legislação e fontes do direito		
plano diretor, 16.050, 13.430	6	1
zoneamento, 16.402, 13.885	1	3
constituicao	55	14
codigo civil, 10.406	18	10
cpc, codigo de processo civil, 13.105, 5.869	518	101
estatuto da cidade, 10.257	6	2
doutrina	13	5
jurisprudencia	43	5
legislacao	31	3
Interpretações		
equipamentos publicos, equipamento publico	4	0
transporte	32	2
emprego	16	1
mulher, criança, idoso	89	11
vulneravel, vulnerabilidade	28	4
precaria	29	8
clandestina	13	6
violento, violenta	2	1
violento, violenta, clandestina, precaria	39	11
risco, risco ambiental	168	21
interesse publico	19	8
legalidade	9	5
Princípios e direitos		
ambiental, meio ambiente, direito ao meio ambiente	46	10

Termos pesquisados	Em decisões	Em sentenças
propriedade, direito a propriedade	141	20
direito social, direitos sociais	8	8
direito a moradia, direito a habitacao	39	8
direitos humanos	22	3
dignidade da pessoa humana	8	4
funcao social da propriedade	26	7
Denominações		
reu, reus, sem denominações comunitárias	323	0
reu, reus	655	77
ocupacao, ocupantes, invasor, invasao, invadir	733	51
ocupacao, ocupantes, invasor, invasao, invadir, morador, comunidade, comunitario	770	54
comunidade, comunitario	49	8
criminoso	2	1
marginal	5	0
morador	158	20
ocupacao, ocupantes	674	48
invasor, invasao, invadir	202	15
Total	3326	146

Tabela 8. Termos e quantidade de menções em decisões e sentenças nos processos judiciais. Termos consultados simultaneamente com parâmetro “or” estão separados por vírgulas. Fonte: e-SAJ do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elaboração do Autor.