

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Lígia Cabral Caruso Rufino

A FUNÇÃO JUDICIAL NA DECISÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS:
o aprofundamento das desigualdades socioespaciais pelo Poder Judiciário

Juiz de Fora
2025

Lígia Cabral Caruso Rufino

**A FUNÇÃO JUDICIAL NA DECISÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS:
o aprofundamento das desigualdades socioespaciais pelo Poder Judiciário**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.
Área de concentração: Políticas Sociais e Gestão Pública

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Elizete Maria Menegat

Juiz de Fora

2025

Lígia Cabral Caruso Rufino

A FUNÇÃO JUDICIAL NA DECISÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS:
o aprofundamento das desigualdades socioespaciais pelo Poder Judiciário

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social.

Aprovada em 19 de setembro de 2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof(a) Dr(a) Elizete Maria Menegat - Orientadora
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof(a) Dr(a) Regina Lúcia Gonçalves Tavares
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof(a) Dr(a) Betânia de Moraes Alfonsin
Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul

Juiz de Fora, 26/08/2025.



Documento assinado eletronicamente por **Elizete Maria Menegat, Professor(a)**, em 23/09/2025, às 09:41, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Betania de Moraes Alfonsin, Usuário Externo**, em 06/10/2025, às 15:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Regina Lucia Goncalves Tavares, Professor(a)**, em 06/10/2025, às 18:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **2576866** e o código CRC **354F002A**.

AGRADECIMENTOS

Em nome de todos os professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, agradeço à Universidade Federal de Juiz de Fora por possibilitar o acesso a um ensino de tão alta qualidade.

Com muita honra e gratidão, agradeço à minha orientadora, Elizete, que com sua imensa generosidade e paciência fez possível esse trabalho. Às professoras Betânia e Regina, não apenas por gentilmente aceitarem compor minha banca avaliadora, mas por suas maravilhosas contribuições ao nosso campo. É uma alegria ter tido minha vida cruzada por essas três figuras tão imensas.

Aos meus amigos e colegas de turma, Ana Luíza, Bruna, Carina, Isadora, Layliene, Mariana, Paula e Samuel, por todos os momentos dentro e fora de sala. Vocês vão sempre estar no meu coração.

Aos meus amigos e colegas do escritório, pela compreensão e pelo apoio.

A todos os ocupantes e companheiros que conheci — e aos que não conheci também.

Por fim, à minha mãe, a quem dedico essa dissertação. Você não apenas me permite sonhar, mas faz tudo ser possível.

RESUMO

Nesta dissertação, analisa-se criticamente como a função judicial no Brasil tem contribuído para o aprofundamento das desigualdades socioespaciais na decisão de conflitos fundiários. Partindo de uma revisão da trajetória normativa sobre a terra e o espaço urbano no país, no estudo se examina, a partir de diversas pesquisas empíricas e jurisprudenciais já realizadas, os padrões decisórios do Poder Judiciário em litígios fundiários. Argumenta-se que, apesar dos avanços constitucionais e infraconstitucionais que consagram a função social da propriedade e o direito à moradia, a cultura jurídica predominante mantém uma abordagem patrimonialista, priorizando o título formal em detrimento dos direitos sociais e da dignidade humana. Essa perspectiva se manifesta na concessão massiva de liminares de reintegração de posse, na desconsideração da realidade socioeconômica dos ocupantes e na frequente rotulação pejorativa de “invasores”. Na pesquisa, revela-se a baixa efetividade dos instrumentos de regularização fundiária diante dessa postura judicial e das limitações institucionais. Embora iniciativas recentes, como as comissões de soluções fundiárias, busquem humanizar e mediar esses conflitos, seu potencial transformador é confrontado por resistências conservadoras e pelo risco de despolitização das lutas sociais. Conclui-se que o Poder Judiciário atua como um vetor ativo na reprodução das desigualdades fundiárias históricas, ao traduzir complexos conflitos socioespaciais em disputas técnico-jurídicas que, em última instância, reforçam a lógica mercantil da terra e a exclusão.

Palavras-chave: Poder Judiciário. Conflitos fundiários. Direito à moradia. Segregação socioespacial.

ABSTRACT

This dissertation critically analyzes how legal institutions in Brazil have contributed to the deepening of socio-spatial inequalities in the resolution of land conflicts. Through a review of the normative trajectory of legislation concerning land and urban space in the country, the study examines the decision-making patterns of the Judiciary in land disputes, drawing on various empirical and jurisprudential studies already conducted. It argues that, despite constitutional and infra-constitutional advances that enshrine the Social Function of Property and the Right to Housing, the prevailing legal culture maintains a patrimonialist approach, prioritizing formal title over social rights and human dignity. This perspective is manifested in the massive granting of preliminary injunctions for repossession, the disregard for the socioeconomic reality of the occupants, and the frequent pejorative labeling of “invaders”, contributing to the criminalization of poverty and territorial segregation. The research reveals the low effectiveness of land regularization instruments in the face of this judicial stance and institutional limitations. Although recent initiatives, such as *comissões de soluções fundiárias* (land solutions commissions), seek to humanize and mediate these conflicts, their transformative potential is confronted by conservative resistance and the risk of depoliticizing social struggles. It is concluded that the Judiciary acts as an active vector in the reproduction of historical land inequalities by translating complex socio-spatial conflicts into technical-legal disputes that ultimately reinforce the mercantile logic of land and exclusion.

Keywords: Judiciary. Land conflicts. Right to Housing. Social-spatial segregation.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
APP	Área de Preservação Permanente
CC	Código Civil
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COHRE	Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos
COPEL	Companhia Paranaense de Energia
CPC	Código de Processo Civil
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CSF	Comissão de Soluções Fundiárias
CUEM	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
FETAEMA	Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONU	Organização das Nações Unidas
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
SAL/MJ	Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça
SANEPA	Companhia de Saneamento do Paraná
STF	Supremo Tribunal Federal

STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
TJPA	Tribunal de Justiça do Pará
TJPR	Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
TRF2	Tribunal Regional Federal da 2ª Região
TRF3	Tribunal Regional Federal da 3ª Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
UDR	União Democrática Ruralista

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
-------------------------	-----------

CAPÍTULO 1 – A ORDEM JURÍDICA DA DESIGUALDADE: DIREITO, TERRITÓRIO E SEGREGAÇÃO URBANA	17
---	-----------

1.1. Decidindo a terra: a trajetória normativa da construção das cidades	17
---	-----------

1.1.1 Regime sesmarial	17
1.1.2 Lei de Terras	19
1.1.3 República Velha e Era Vargas	22
1.1.4 Estatuto da Terra	24
1.1.5 Lei do Parcelamento do Solo Urbano	27
1.1.6 Constituição Federal de 1988	29
1.1.7 Estatuto da Cidade	33
1.1.7.1 Plano Diretor	35
1.1.8 Código Civil de 2002	37
1.1.8.1 Posse e propriedade no Direito Civil	38
1.1.9 Lei nº 13.465/2017 – Regularização fundiária rural e urbana	42
1.1.10 Código de Processo Civil de 2015	47
1.1.11 Tratados internacionais	49

1.2. O paradoxo da lei: como a cultura jurídica e a atuação do judiciário perpetuam a desigualdade socioespacial	51
---	-----------

1.2.1 A cultura jurídica da exclusão.....	51
1.2.2 A função judicial na lógica mercantil	56
1.2.3 Cultura jurídica patrimonialista e a gestão dos ilegalismos	61

CAPÍTULO 2 – A FUNÇÃO JUDICIAL NA PRODUÇÃO E REGULAÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS	69
--	-----------

2.1 Os conflitos fundiários coletivos na função judicial	70
---	-----------

2.1.1 Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis	72
2.1.2 Conflitos fundiários urbanos e o poder judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial	79
2.1.3 Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo código de processo civil	93
2.1.4 Não tinha teto, não tinha nada: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil	99
2.1.5 Mobilização social do direito e expansão política da justiça: análise do encontro entre movimento camponês e função judicial	109
2.1.6 A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário	114
2.1.7 A efetividade da defesa do direito à moradia em juízo: estudo de casos no Brasil	118
2.1.8 Remoções forçadas e a administração pública	121
2.1.9 No corpo e na cidade, um sabor de vida e morte: Direito à moradia e produção da exceção nas remoções motivadas pelo risco	124
2.1.10 O tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários no Estado do Paraná: interpretações preliminares a partir dos casos com intervenção da Defensoria Pública	126
2.1.11 Estratégias de resistência, judicialização e performatividade nos conflitos fundiários	128
2.2 As ocupações vão às cortes	137
2.3 As comissões de soluções fundiárias	146
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 168
 REFERÊNCIAS	 172

INTRODUÇÃO

Enquanto advogada popular, pude experimentar as mais diversas histórias. Conheci as pessoas, suas dores e suas mazelas. Mas conheci também — e principalmente — todo seu esplendor, sua força e seu brio. Entrei em suas casas e acariciei cada um de seus animaizinhos. Tomei muitos cafés mais doces que cana-de-açúcar. Conheci belas hortas e experimentei o mais suculento morango. Brinquei com crianças e as vi sendo alfabetizadas, assim como jovens senhores de setenta e poucos anos. Vi vínculos nascerem e crescerem, vi reuniões se encherem mui vagarosamente, vi muita destreza no manejo da terra e, posso dizer, vi nascer flor em pedra. Já vi muitos olhares esperançosos e outros tantos desamparados.

O presente trabalho surgiu das dores e das belezas de uma parte da minha atuação. Por algum motivo, desde o início foi possível notar um padrão muito específico no caminho que as ações movidas contra ocupantes tomam. Geralmente, não importa muito o nível de organização e mobilização dos ocupantes, o tamanho da ocupação, seja quanto ao tamanho do imóvel, seja quanto ao número de ocupantes, a estrutura, já mais avançada ou mais precária, a localização ou qualquer elemento que seja. O processo parecia insistentemente se repetir, como um rio que inevitavelmente tem que seguir seu fluxo.

A petição inicial, geralmente uma ação possessória, não raras as vezes mal escolhida e mal endereçada, vem instruída com boletim de ocorrência, título imobiliário e fotos do imóvel.

Muitas vezes, se toma conhecimento da ação a partir de uma folha de intimação que chega meses após o ingresso, já indicando a concessão da ordem de reintegração de posse. Às vezes, porém, a ordem chega logo quando instalado o primeiro barraco, ou pior, chega acompanhado de fardas, cavalaria e armamento.

É nesse ponto que o véu da neutralidade jurídica se ergue, revelando uma engrenagem que, sob o manto da formalidade, opera com uma precisão quase cruel. A folha de intimação pode se tornar até mesmo o único contato formal, materializando uma decisão liminar proferida sem que o grito das vozes ali presentes, a história tecida naquela terra, sequer tenha ecoado na sala de audiências.

E ali, na frieza do processo, a comunidade que vive, constrói e sonha é frequentemente reduzida a um termo, a uma categoria desumanizadora: *invasores*. Fulano de tal e outros.

A função social da propriedade, tão solenemente inscrita na nossa Constituição de 1988 — aquela que deveria ser um baluarte para a justiça social e a concretização da moradia digna — torna-se, nesse cenário, uma sombra, um argumento que se esvai. Raramente acolhido para proteger quem faz da terra lar e sustento, ele é, com frequência, mencionado apenas para ser afastado, como se fosse alheio à discussão em ações possessórias.

O olhar judicial, muitas vezes preso à sacralidade do título dominial, à antiga linha no mapa e à mera formalidade registral, ignora os laços e a dignidade que constroem a real moradia. Não importa se a área estava há décadas abandonada, sem cumprir seu propósito social; a primazia do título registral se impõe, silenciosa e implacável.

As visitas ao local, tão essenciais para que o magistrado sinta o chão que pisa, são raras, quase inexistentes. A inspeção judicial, prevista em lei justamente para esclarecer fatos relevantes ao julgador, poderia assegurar que todas as partes tivessem efetivo conhecimento do processo e de suas realidades, mas sua baixa utilização é uma questão alarmante que corrobora a distância entre o gabinete e a complexidade do conflito real. A mediação também é quase inexistente nos resultados de processos, transformando-o em um caminho unidirecional para a sentença que pende para o lado do proprietário.

O rio, de fato, segue seu fluxo, mas este fluxo, para os mais vulneráveis, é uma correnteza que arrasta, que expulsa, que desfaz. Isso se manifesta não apenas nas sentenças que ignoram a vida de tantos brasileiros, mas também na violência que muitas vezes acompanha o cumprimento dessas ordens.

Claro, não presenciei apenas isso, mas predominantemente isso. Julgadores estritamente civilistas, muito atentos aos requisitos processuais e ao título formal, mas nem tanto a todo arcabouço normativo disponível que pode e *deve* guiar conflitos de tamanha complexidade.

Há muitas outras formas de se encarar essas histórias, tão belas quanto sofridas, mas o que parece estar claro é que há um longo caminho a ser percorrido

no âmbito do Poder Judiciário não apenas na adequação da aplicação da lei, mas na cultura jurídica como um todo.

É a partir dessas observações e da constatação de um padrão decisório no Poder Judiciário que surge a inquietação que deu azo à presente dissertação. O cenário descrito, em que a formalidade do processo e a prevalência do título de propriedade se sobrepõem à realidade socioeconômica das comunidades e à densidade dos direitos sociais, indica um profundo descompasso entre a norma jurídica e sua concreta aplicação. O objeto de estudo deste trabalho é, pois, a função judicial na decisão da terra.

Longe de ser um agente neutro, o Poder Judiciário tem atuado como um vetor ativo na reprodução e no aprofundamento das desigualdades socioespaciais históricas no Brasil, especialmente no que tange aos conflitos fundiários. Este trabalho, portanto, dedica-se a analisar criticamente como a função judicial contribui para essa dinâmica, mesmo diante dos avanços constitucionais e infraconstitucionais que consagram a função social da propriedade e o direito à moradia digna.

O objetivo central desta dissertação é examinar, com base em diversas pesquisas empíricas e jurisprudenciais já realizadas, os padrões decisórios do Poder Judiciário brasileiro em litígios fundiários, com especial preocupação aos conflitos coletivos. Busca-se demonstrar que a cultura jurídica predominante ainda mantém uma abordagem patrimonialista, priorizando o título formal em detrimento dos direitos sociais e da dignidade humana. Essa perspectiva se manifesta, como as experiências iniciais já revelam, na concessão massiva de liminares de reintegração de posse, na desconsideração da realidade socioeconômica dos ocupantes e na frequente rotulação pejorativa de “invasores”, contribuindo significativamente para a criminalização da pobreza e a segregação territorial.

A hipótese que permeia esta pesquisa é que, apesar da evolução normativa brasileira — que desde a Constituição Federal de 1988 incorporou a função social da propriedade e elevou a moradia à condição de direito fundamental, e que foi regulamentada por instrumentos como o Estatuto da Cidade e as alterações do Código de Processo Civil de 2015 —, a prática jurisdicional permanece arraigada em uma lógica que favorece a propriedade em detrimento do uso social da terra.

Revela-se, assim, a baixa efetividade dos instrumentos de regularização fundiária diante dessa postura judicial e das limitações institucionais. Embora

iniciativas recentes, como as comissões de soluções fundiárias, busquem humanizar e mediar esses conflitos, seu potencial transformador é constantemente confrontado por resistências conservadoras e pelo risco de despolitização das lutas sociais, traduzindo complexos conflitos socioespaciais em meras disputas técnico-jurídicas que, em última instância, reforçam a lógica mercantil da terra e a exclusão.

Para alcançar os objetivos propostos, este trabalho está estruturado em dois capítulos principais, precedidos por esta introdução e seguidos pelas considerações finais e referências. No Capítulo 1, *A ordem jurídica da desigualdade: direito, território e segregação socioespacial*, será traçada uma breve retrospectiva da trajetória normativa que conformou o território brasileiro. Desde o regime sesmarial e a Lei de Terras de 1850, que deram origem a um padrão de concentração fundiária e exclusão social, até os avanços da República Velha, Era Vargas, o Estatuto da Terra, a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, o Código Civil de 2002, a Lei nº 13.465/2017 e o Código de Processo Civil de 2015, bem como a relevância dos tratados internacionais de direitos humanos. No capítulo, também se abordará o paradoxo da lei, indicando como a cultura jurídica e a atuação do Judiciário perpetuam a desigualdade socioespacial, analisando a cultura jurídica da exclusão e a função judicial na lógica mercantil da moradia.

Em seguida, no Capítulo 2, *A função judicial na produção e regulação dos conflitos fundiários coletivos*, se aprofundará a análise do tratamento conferido aos conflitos fundiários coletivos pelo Poder Judiciário. Serão examinados os padrões decisórios predominantes, com base em estudos que revelam a hegemonia de uma perspectiva centrada na proteção do título dominial e a escassa incorporação dos preceitos constitucionais e internacionais relacionados à função social da propriedade. Este capítulo também indicará como a figura do “invasor” funciona como operador discursivo estruturante das decisões judiciais, legitimando a suspensão de garantias processuais e a execução de despejos forçados. Por fim, serão abordadas as novíssimas comissões de soluções fundiárias, analisando sua experiência e o potencial de humanização dos conflitos, ao mesmo tempo em que se alerta para os riscos de despolitização das lutas sociais pela mediação institucionalizada.

O presente estudo, portanto, busca apontar as falhas e as resistências do sistema judicial em lidar com a complexidade dos conflitos fundiários coletivos, oferecendo subsídios para uma compreensão das dinâmicas que historicamente

moldam a segregação socioespacial no Brasil. Para tanto, esta dissertação se dedica em reunir e dialogar com o sofisticado corpo de pesquisa já produzido neste campo, que, em seu conjunto, permite delinear com clareza o padrão da atuação judicial. Assim, pretende-se apresentar uma abordagem panorâmica e inicial sobre a atuação do Poder Judiciário nesses conflitos, contribuindo para uma reflexão sobre como a função judicial se alinha — ou não — à justiça social e à dignidade humana.

CAPÍTULO 1 – A ORDEM JURÍDICA DA DESIGUALDADE: DIREITO, TERRITÓRIO E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

Neste capítulo, explora-se brevemente as raízes histórico-normativas da desigualdade socioespacial no Brasil. Por meio de uma análise retrospectiva dos marcos jurídicos que conformaram o território, desde o período colonial até as reformas mais recentes, busca-se desvelar como a própria ordem legal pode atuar na produção e perpetuação de um padrão excludente de acesso à terra, ou, por outro lado, como um arcabouço legal mais engenhoso pode não ser tão eficaz na superação desse padrão. Esta compreensão é crucial para, em seguida, analisar o paradoxo da lei e o papel ativo do Poder Judiciário nesse processo.

1.1 Decidindo a terra: a trajetória normativa da construção das cidades

Na presente seção, propõe-se uma breve retrospectiva dos principais marcos normativos — ou que estabeleceram possibilidades e parâmetros jurídicos — que conformaram o território brasileiro. Ao percorrer as diferentes fases legislativas, busca-se apresentar de maneira panorâmica as normas que estruturaram a posse e a propriedade, as normas utilizadas para encerrar os conflitos fundiários, as normas que instituíram instrumentos de regulação e ordenamento do solo urbano, as que definiram direitos sociais relacionados à moradia e aquelas que reconheceram direitos territoriais de populações específicas. Com este panorama histórico-normativo, pretende-se singelamente oferecer subsídios para a compreensão das continuidades e tensões que caracterizam o tratamento jurídico fornecido ainda hoje aos conflitos fundiários coletivos.

1.1.1 Regime sesmarial

A formação histórica do território brasileiro está profundamente marcada por desigualdades socioespaciais desde suas origens coloniais. A política de terras adotada pela Coroa portuguesa, consubstanciada nas Ordenações Filipinas e no sistema sesmarial, deu origem a um padrão de concentração fundiária e exclusão social cujos efeitos ainda reverberam no cenário urbano e rural contemporâneo.

A segregação socioespacial não é, portanto, um fenômeno recente ou acidental, mas o resultado direto de políticas deliberadas, que priorizaram o acesso à terra para elites econômicas em detrimento da maioria da população, relegada à informalidade e à precariedade das ocupações.

As Ordenações Filipinas e as sesmarias representam não apenas um marco jurídico inaugural, mas também o ponto de partida da perpetuação de profundas desigualdades sociais e espaciais no Brasil. As Ordenações Filipinas, promulgadas em 1603 sob o reinado de Filipe I de Portugal, consistiam em um conjunto amplo e complexo de leis que regulavam diversos aspectos da vida colonial, incluindo a posse e o uso das terras. Embora não tivessem uma seção específica dedicada às terras coloniais brasileiras, serviram como fundamento jurídico para a concessão das sesmarias no território brasileiro, sendo essa uma das primeiras formas de controle e ocupação territorial (Pereira, 2021).

O regime das sesmarias consistia na concessão gratuita de grandes extensões de terras pela Coroa portuguesa a particulares, mediante a obrigação de cultivá-las em um prazo determinado, sob pena de retomada das terras pelo poder público. O sistema tinha como objetivo declarado o de incentivar a produção agrícola e garantir o povoamento das terras. Na prática, porém, saíram amplamente favorecidos os grandes proprietários, estabelecendo-se as bases para a profunda desigualdade fundiária que marcaria definitivamente a história do Brasil (Cruz; Ghidorsi, 2023).

Dentre as consequências mais notórias desse modelo, destaca-se a concentração fundiária e o surgimento dos primeiros latifúndios. O sistema sesmarial foi também marcado por uma grande falta de controle e fiscalização da efetiva utilização das terras, o que gerou situações extensas de improdutividade e especulação fundiária desde os primórdios da colonização (Chiavari et al., 2016).

A ausência de definição precisa dos limites territoriais das sesmarias e a falta de infraestrutura administrativa favoreceram a ocorrência de conflitos territoriais constantes e a apropriação irregular de terras por parte dos sesmeiros, além da exclusão sistemática das populações indígenas e dos pequenos agricultores, que eram empurrados para áreas marginais (Tierno, 2020).

A concessão das sesmarias foi suspensa em 1822 com a independência do Brasil. A estrutura fundiária criada nesse período, porém, persistiu, deixando como herança a profunda desigualdade social e territorial que marca até hoje o cenário rural

e urbano brasileiro. O legado do sistema sesmarial refletiu-se ainda nos desafios enfrentados pelas legislações subsequentes, incluindo a Lei de Terras, a qual, embora tivesse o aparente escopo de reorganizar o regime fundiário, acabou reproduzindo os mesmos padrões excludentes, privilegiando a propriedade formal e dificultando o acesso à terra para as classes populares (Alvarenga; Secreto, 2023).

Assim sendo, o regime sesmarial, amparado pelas Ordenações Filipinas, constitui um marco inaugural significativo na trajetória jurídica brasileira sobre o território, cujas consequências socioeconômicas perduram até os dias atuais, influenciando as estruturas urbanas e rurais marcadas por profundas desigualdades e por recorrentes conflitos fundiários.

1.1.2 Lei de Terras

A promulgação da Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, representa um marco normativo incontornável para a compreensão das contradições históricas que permeiam a estrutura fundiária brasileira. Seu exame revela a íntima articulação entre direito, território e desigualdade, relação que se projeta até o presente, conformando padrões de exclusão e seletividade no acesso à terra.

No texto da Lei de Terras, definiu-se que seriam consideradas devolutas todas as terras que não contassem com títulos legítimos e que não estivessem sob posse consolidada por cultura efetiva e morada habitual, estabelecendo a obrigatoriedade do registro paroquial como condição para o reconhecimento da propriedade privada (Brasil, 1850).

Determinou-se ainda que novas ocupações não gerariam direitos, vedando a aquisição por simples posse e condicionando a compra ao pagamento ao Estado. Com a extinção dos direitos decorrentes de antigas sesmarias não regularizadas e a imposição de leilões públicos como forma de alienação, a lei institucionalizou a comercialização da terra pública como meio preferencial de ordenamento fundiário (Brasil, 1850).

Ao disciplinar que as terras públicas somente poderiam ser adquiridas mediante compra e proibindo expressamente a posse por ocupação direta, que até então era a regra, a Lei rompeu com o regime das sesmarias e inaugurou o conceito moderno de

propriedade fundiária, deslocando o regime de concessões gratuitas para a lógica mercantil da aquisição formal (Aras, 2018).

Em outras palavras, a Lei de Terras inaugurou o conceito moderno de propriedade fundiária no Brasil, estabelecendo o mercado formal de terras através da obrigatoriedade da compra como único meio legal de aquisição.

Todas as terras sem título legítimo passaram a ser consideradas devolutas, isto é, transferidas ao domínio do Estado, de modo que apenas aqueles que dispunham de recursos financeiros poderiam regularizar sua posse (Aras, 2018).

Embora muitas análises qualifiquem a legislação como um fracasso operacional, essa perspectiva não apreende integralmente a complexidade do processo histórico. Conforme aponta Silva (2015), a Lei “pegou” – no sentido de consolidar uma nova racionalidade de ocupação e apropriação da terra – mas operou em consonância com os interesses da elite imperial, para quem o controle territorial se mostrava estratégico diante da transição do trabalho escravizado para novas formas de trabalho livre.

Este processo se inseriu em um contexto de transição forçada, uma vez que a Lei Eusébio de Queirós (1850) interditava o tráfico internacional de escravizados, situação que aumentava a necessidade de disciplinar a circulação da mão de obra e conter a mobilidade social dos libertos (Aras, 2018).

Tal compreensão encontra respaldo no argumento de Crestani e Staduto (2012), para quem o dispositivo legal foi criado para impedir o livre acesso à terra pelos ex-escravizados e trabalhadores imigrantes. Ao mesmo tempo, a promessa de naturalização e aquisição de lotes aos imigrantes europeus funcionou como contrapartida simbólica à restrição de direitos dos trabalhadores locais, articulando interesses coloniais e liberais sob uma roupagem legal moderna (Aras, 2018).

Por outro lado, os estudos históricos mostram que a Lei de Terras também foi instrumentalizada como resposta preventiva ao temor de movimentos populares. Gassen (1994) observa que o legislador, ao rejeitar políticas distributivas, buscava impedir que parcelas significativas da população agrícola, desprovidas de qualquer patrimônio, tivessem condições de consolidar uma economia camponesa autônoma.

A influência da Lei projeta-se em fenômenos contemporâneos. Apesar da incapacidade de resolver a indefinição dominial no século XIX, a norma ajudou a estruturar mecanismos de registro e de titulação que, posteriormente, fundamentaram

o ordenamento agrário e permitiram o reconhecimento estatal de grandes propriedades, muitas vezes à revelia da ocupação efetiva (Silva, 2015).

Entretanto, a implementação da Lei enfrentou forte oposição de grupos regionais que temiam perder o controle informal sobre extensões imensas de terras públicas. Em áreas de produção cafeeira, como o Vale do Paraíba Fluminense e o Oeste Paulista, o conflito entre a nova concepção legal de propriedade e a apropriação informal enraizada gerou embates jurídicos e violência (Alvarenga; Secreto, 2023; Ribeiro, 2021).

Essa trajetória revela contradições permanentes no direito brasileiro: se, de um lado, a Constituição de 1988 consagrou a função social da propriedade (Brasil, 1988, art. 5º, XXIII), de outro, a inércia histórica do Estado frente à desigualdade fundiária remonta justamente à Lei de 1850, que conferiu caráter absoluto à propriedade privada (Gassen, 1994).

A partir desse marco, consolidou-se uma hierarquia normativa que, em diferentes momentos, privilegiou o direito de propriedade sobre outros interesses coletivos, como o direito à moradia e à dignidade (Aras, 2018).

Nesse sentido, a Lei de Terras não pode ser vista como um simples dispositivo técnico de ordenamento. Ao contrário, ela compõe uma matriz jurídico-política que naturalizou a desigualdade fundiária, restringiu as possibilidades de democratização do território e consagrou o espaço como instrumento de poder. Sua análise crítica, portanto, não apenas ilumina o passado, mas problematiza a seletividade normativa que ainda hoje permeia as decisões judiciais em conflitos coletivos pela terra.

1.1.3 República Velha e Era Vargas

O processo de formação do direito de propriedade brasileiro no início do século XX evidencia a permanência de concepções patrimonialistas herdadas do período imperial, associadas a mudanças graduais que procuraram responder à crescente urbanização e à complexidade das relações jurídicas sobre a terra.

O cenário da República Velha era de domínio pela elite agrária e pela necessidade de consolidar segurança jurídica nas relações civis (Peixoto, 2005; Zakka, 2007). Já no Estado Novo de Getúlio Vargas, buscava-se um projeto centralizador em busca de disciplinar o parcelamento urbano, integrar o território e

conter conflitos fundiários urbanos (Cavalcanti, 1968; Machado, 2014). Por sua vez, o início do regime militar foi marcado com um conjunto de normas que visavam fortalecer o controle estatal sobre áreas públicas e enfrentar a expansão desordenada de ocupações urbanas (Probst, 2011; Machado, 2014).

O Código Civil de 1916, promulgado pela Lei nº 3.071, consagrou a propriedade como direito absoluto, exclusivo e perpétuo, configurando uma visão individualista que atribuía ao proprietário amplos poderes de uso, gozo e disposição. Essa concepção refletia a ideologia liberal predominante e se distanciava de qualquer consideração sobre a função social da propriedade, que só emergiria com maior densidade normativa nas décadas seguintes (Zakka, 2007; Peixoto, 2005).

O Código Civil de 1916 consolidou um regime jurídico que separava nitidamente a propriedade privada de qualquer obrigação social, considerando-a atributo de personalidade e expressão da liberdade individual. Essa matriz jurídica viria a sofrer pressões crescentes ao longo do século, em razão da intensificação das desigualdades sociais e do crescimento desordenado das cidades, fatores que demandaram instrumentos normativos capazes de lidar com a informalidade urbana e a proteção dos adquirentes de boa-fé (Peixoto, 2005).

Já o Decreto-Lei nº 58, de 1937, foi editado durante o Estado Novo e inovou ao regulamentar o parcelamento do solo urbano e rural, disciplinando a figura do compromisso de compra e venda e criando mecanismos destinados a assegurar direitos aos adquirentes.

A principal contribuição do diploma consistiu em atribuir ao compromissário comprador um direito real sobre o lote compromissado, que podia ser registrado e, portanto, oponível *erga omnes*. Através da mudança, a intenção era a de corrigir abusos praticados por loteadores que, valendo-se do art. 1.088 do Código Civil, preferiam indenizar compradores em vez de outorgar escrituras definitivas, sobretudo quando os imóveis se valorizavam consideravelmente (Cavalcanti, 1968).

Apesar dessas inovações, o Decreto-Lei nº 58/1937 revelou limites estruturais. O procedimento registral exigido era frequentemente descumprido, e a ausência de fiscalização eficaz permitiu a multiplicação de loteamentos clandestinos e irregulares. Essa contradição entre a modernização formal do ordenamento e a prática social desordenada expressa uma seletividade normativa — que acabava (senão *acaba*) por

beneficiar proprietários e empreendedores em detrimento dos adquirentes de menor poder econômico (Machado, 2014).

Na tentativa de aperfeiçoar a disciplina do parcelamento e mitigar a precariedade possessória, foi editado o Decreto-Lei nº 271, de 1967, que instituiu a concessão de direito real de uso como instrumento de regularização fundiária e disciplinou aspectos do loteamento urbano. O instituto possibilitava ao poder público manter o domínio pleno sobre a terra, ao mesmo tempo em que conferia ao concessionário a utilização do imóvel. Essa medida, porém, teve baixa efetividade, pois carecia de regulamentação detalhada e de políticas de implementação que a tornassem exequível no cotidiano urbano (Probst, 2011).

No Decreto-Lei nº 58/1937, determinava-se que todo loteamento deveria ser previamente registrado, com apresentação de memorial descritivo, planta e aprovação do poder público competente. O compromisso de compra e venda poderia ser registrado no Cartório de Imóveis, garantindo ao promissário comprador direito real oponível a terceiros e possibilidade de adjudicação compulsória, caso o vendedor não outorgasse a escritura definitiva. O Decreto-Lei nº 271/1967, por sua vez, regulamentou a concessão de direito real de uso, a cessão gratuita ou onerosa de terrenos públicos e a legitimação da posse em determinadas hipóteses, com o objetivo declarado de promover regularização fundiária (Brasil, 1967).

De maneira geral, esses diplomas expressam uma transição normativa que, embora tenha introduzido mecanismos de proteção ao adquirente e sinalizado preocupação com a ordenação territorial, não rompeu com a lógica da centralidade absoluta do direito de propriedade, nem com a omissão estrutural do Estado frente à desigualdade socioespacial, muito pelo contrário.

O Código Civil de 1916 e os decretos posteriores coexistiram por décadas sem promover, de fato, uma democratização do acesso à terra urbana.

Muitos dos passivos originados no período continuam a gerar insegurança jurídica e exclusão. Ao examinar o período histórico, torna-se evidente que a promessa de proteção ao adquirente e de ordenamento do solo urbano não se traduziu, na prática, em garantias efetivas de acesso à terra e de justiça social.

1.1.4 Estatuto da Terra

A promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) inscreve-se em um momento histórico de acentuadas tensões políticas e sociais, marcando um ponto de inflexão ao regulamentar de maneira abrangente o uso, posse e propriedade da terra do país.

Foi aprovado durante o primeiro governo militar, chefiado por Humberto de Alencar Castelo Branco, em um contexto marcado tanto pelo receio de agitação social quanto pela necessidade de modernizar a estrutura fundiária brasileira. O projeto tramitou em meio a disputas intensas que mobilizaram partidos, associações rurais, lideranças políticas e militares, que divergiam sobre a amplitude e os objetivos da reforma agrária (Salis, 2014).

Entre seus objetivos centrais, destacam-se a promoção da reforma agrária, a melhoria das condições de vida no meio rural e o cumprimento da função social da propriedade. O Estatuto define a função social como o aproveitamento racional e adequado da terra, a utilização adequada dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

No discurso oficial, a lei foi apresentada como resposta ao “problema agrário” diagnosticado pelos militares na Mensagem nº 33 de 1964, em que se denunciava a concentração fundiária, a baixa produtividade agrícola e a pobreza rural como entraves ao desenvolvimento econômico (Jones, 1997).

Ao mesmo tempo, o governo militar buscava legitimar-se perante setores médios urbanos e conter a mobilização camponesa, que se intensificara na década de 1950 com a atuação das Ligas Camponesas e a pressão por reformas de base no governo João Goulart (Cabral, 2009).

O Estatuto representou um marco jurídico relevante ao estabelecer, pela primeira vez, uma conceituação legal do direito social à terra, integrando-o à política agrícola e ao desenvolvimento rural. Seu artigo primeiro, por exemplo, declarava que a política agrária tinha por finalidade a promoção da justiça social e o aumento da produtividade, premissas que viriam a inspirar debates posteriores sobre a função social da propriedade.

De acordo com Schmitz (2014), essa perspectiva partia do entendimento de que a terra deveria cumprir um papel econômico e social simultâneo, e não apenas ser tratada como ativo patrimonial.

Entre seus principais dispositivos, destaca-se o artigo segundo, em que determinou-se que a propriedade cumpriria sua função social quando simultaneamente fosse utilizada de forma racional e adequada, conservasse os recursos naturais, assegurasse o bem-estar dos proprietários e trabalhadores e observasse as disposições legais relativas às relações de trabalho. Esse conceito rompeu com a noção liberal clássica de propriedade como direito absoluto, inscrevendo a ideia de limitação pelo interesse coletivo (Dickel, 2019).

Nessa lei, a reforma agrária é definida como sendo o “conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra mediante modificação no regime de sua posse e uso” (Brasil, 1964). Ao lado disso, estabeleceu-se instrumentos legais para desapropriação por interesse social, com indenização paga em títulos da dívida agrária, além de fixar parâmetros para avaliação da produtividade.

O Estatuto também disciplinou os contratos de parceria, arrendamento e integração, buscando corrigir práticas de exploração e precarização, notórias no campo brasileiro (Salis, 2014).

Ainda assim, a efetividade dessas normas esbarrou na resistência de proprietários e na frágil fiscalização estatal.

Embora o Estatuto da Terra tenha inovado ao articular justiça social e desenvolvimento econômico, a lei foi permeada por contradições profundas. Dickel (2019) observa que, ao mesmo tempo em que reconhecia o direito à terra como direito social, manteve intacta a concentração fundiária.

As desapropriações com base na função social foram raras nas décadas seguintes, e casos como o da Fazenda Annoni, no Rio Grande do Sul, ilustram as dificuldades práticas: o processo de expropriação arrastou-se por décadas e encontrou inúmeros obstáculos judiciais, mesmo diante do descumprimento reiterado da função social (Dickel, 2019).

Além disso, a concepção do Estatuto foi influenciada mais pelo pensamento tecnocrático e desenvolvimentista de Roberto Campos do que pela perspectiva distributiva de Celso Furtado. O enfoque na modernização capitalista e na integração do campo ao mercado interno acabou priorizando políticas agrícolas de aumento de produtividade em detrimento da efetiva redistribuição de terras (Schmitz, 2014).

Se por um lado o Estatuto foi celebrado como uma promessa de democratização do acesso à terra, por outro consolidou mecanismos de seletividade normativa.

O projeto buscou conciliar interesses antagônicos – grandes proprietários e pressões reformistas – resultando em um texto ambíguo que acomodava demandas da modernização do latifúndio ao lado de medidas de reforma agrária. Essa tentativa de conciliação, na prática, favoreceu o predomínio dos interesses dominantes, perpetuando estruturas excludentes (Bruno, 1995).

No plano contemporâneo, parte dos princípios do Estatuto da Terra foi recepcionada pela Constituição de 1988, especialmente o conceito de função social da propriedade. A operacionalização desse princípio continua limitada, porém. A efetividade da reforma agrária e da desapropriação de latifúndios improdutivos permanece submetida a intensas disputas judiciais e políticas e o predomínio do agronegócio e a persistente concentração fundiária atestam a permanência de contradições estruturais que o Estatuto não conseguiu resolver (Cabral, 2009).

Embora o Estatuto da Terra tenha representado um avanço normativo ao afirmar a função social da terra e criar instrumentos legais para a reforma agrária, seu legado é marcado por ambiguidades, seletividades e uma concretização historicamente limitada.

As perspectivas de efetivação de seus princípios permanecem vinculadas não apenas à vontade política dos governos, mas também à capacidade de mobilização dos movimentos sociais e à construção de políticas públicas que enfrentem a desigualdade fundiária de maneira mais consequente.

1.1.5 Lei do Parcelamento do Solo Urbano

O período final do regime militar foi marcado por intenso crescimento urbano, agravado pela migração em massa da população rural para as cidades, que passaram a concentrar a maior parte da população brasileira. Ao longo das décadas de 1960 e 1970, o processo de ocupação urbana ocorreu de modo cada vez mais fragmentado, desordenado e marcado por práticas de parcelamento irregular, frequentemente realizadas por agentes privados sem qualquer controle estatal efetivo (Araújo, 2015).

A multiplicação de loteamentos clandestinos e a ineficiência dos instrumentos jurídicos então vigentes, como o Decreto-Lei nº 58/1937 e o Decreto-Lei nº 271/1967, resultaram em significativo passivo fundiário e urbanístico que pressionou o Estado a criar uma norma geral de caráter nacional para disciplinar a produção do solo urbano.

Nesse contexto, foi promulgada a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, conhecida como Lei do Parcelamento do Solo Urbano.

Através da norma, buscou-se instituir critérios uniformes para o loteamento e o desmembramento de áreas urbanas e periurbanas, regulamentando o processo de aprovação administrativa, registro e comercialização dos lotes (Brasil, 1979).

Entre os dispositivos centrais da lei, destacam-se a obrigatoriedade de prévia aprovação municipal do projeto urbanístico, a exigência de registro do parcelamento no Cartório de Registro de Imóveis, a fixação do tamanho mínimo do lote, a previsão de áreas destinadas ao uso público e a imposição de obrigações ao loteador, como a execução das obras de infraestrutura básica (Brasil, 1979).

No artigo 4º, estabeleceu-se que o tamanho mínimo do lote urbano deveria ser de 125 m², salvo exceções específicas, e sua frente não poderia ser inferior a 5 metros. É de observar, portanto, que há regramento quanto a tamanho de lote mínimo, mas não *máximo*.

O artigo 18 elencou uma série de documentos e certidões obrigatórias à aprovação do loteamento, incluindo a comprovação do domínio da área, histórico vintenário do imóvel e certidões negativas fiscais e previdenciárias do loteador. O descumprimento dessas formalidades resultaria na nulidade do parcelamento e na impossibilidade de registro. Além disso, a Lei também previu sanções administrativas e penais aos responsáveis por loteamentos clandestinos, criando tipos penais específicos.

A Lei revogou quase todos os dispositivos anteriores que tratavam do parcelamento do solo urbano, mas manteve em vigor alguns artigos de normas anteriores que tratavam de temas não disciplinados pela nova lei, como a concessão do direito real de uso prevista no Decreto-Lei nº 271/1967 (Mukai, 2020).

Apesar de seu escopo abrangente e de seu caráter inovador à época, a aplicação prática da Lei 6.766/1979 novamente revelou limitações estruturais que comprometeram sua efetividade.

As etapas procedimentais detalhadas, o excesso de exigências documentais e a burocracia envolvida na aprovação e registro dos loteamentos representaram obstáculos relevantes, sobretudo para empreendimentos de menor porte e populações de baixa renda. A rigidez normativa, combinada com a baixa capacidade administrativa de fiscalização por parte dos municípios, contribuiu para a permanência da informalidade fundiária e para a expansão das ocupações irregulares (Loss, 2021).

Estudos de caso realizados em diversas capitais, como São Paulo e Florianópolis, indicam que o processo de aprovação de loteamentos pode envolver mais de trinta etapas administrativas, demandar prazos superiores a cinco anos e impor custos financeiros e técnicos consideráveis (Loss, 2021).

Esse quadro torna o instituto do parcelamento do solo urbano, em grande medida, um mecanismo que acaba por selecionar os agentes econômicos aptos a atuar regularmente no mercado imobiliário, perpetuando dinâmicas de exclusão (Loss, 2021).

Assim é que, ao lado das inovações formais, a lei também acabou por reforçar a seletividade normativa e a concentração fundiária, uma vez que as populações mais pobres continuaram a acessar o solo urbano principalmente por mecanismos informais ou por políticas públicas posteriores de regularização fundiária.

Por outro lado, a Lei nº 6.766/1979 deixou como legado histórico a consolidação de parâmetros nacionais mínimos para o parcelamento urbano, cuja importância se manifesta até hoje na disciplina do uso e ocupação do solo.

A norma serviu de fundamento para a posterior formulação de políticas urbanas na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, constituindo um marco na transição de um regime jurídico predominantemente privado para a incorporação progressiva de princípios de interesse público na ordenação territorial. Ainda assim, suas contradições iniciais permanecem evidentes, sobretudo no alto índice de irregularidade fundiária que persiste nas cidades brasileiras.

A norma, na prática, consolidou-se como mais um mecanismo de seletividade normativa e exclusão socioespacial, portanto (Lorenzetti Araújo, 2015). A própria configuração normativa, muitas vezes envolvendo excessiva burocracia e altos custos, resulta em uma espécie de incentivo à informalidade, já que a via legal se torna economicamente inviável para grande parte da população.

A legislação, desse modo, funciona como uma instituição extrativista, que retira recursos de agentes menos capitalizados e concentra as possibilidades de legalidade e valorização imobiliária nas mãos de operadores econômicos mais poderosos (Loss, 2021).

Além disso, observa-se que sua função econômica e repressiva foi empregada de maneira desigual: enquanto grandes empreendimentos irregulares frequentemente recebem anistias ou processos de regularização facilitada, áreas ocupadas por populações de baixa renda sofrem repressão jurídica e exclusão formal (Lorenzetti Araújo, 2015).

A lacuna normativa da Lei em relação à regularização fundiária consolidada estimulou, nas décadas seguintes, a criação de políticas e programas federais destinados a enfrentar o passivo urbano, como o Programa Papel Passado e, mais tarde, a Lei nº 11.977/2009 – que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida.

Longe de constituir um instrumento de democratização do acesso à terra urbana, a Lei acabou por legitimar práticas excludentes que até hoje impactam a configuração socioespacial das cidades brasileiras. Embora a norma tenha estabelecido parâmetros mínimos de parcelamento, não houve impacto significativo sobre a informalidade (Costa; Romeiro, 2022).

1.1.6. Constituição Federal de 1988

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa, na história jurídica brasileira, uma inflexão normativa sem precedentes em relação ao regime jurídico da terra e à consagração de direitos sociais, notadamente o direito à moradia.

Elaborada no contexto da transição democrática após duas décadas de regime autoritário, a nova Carta Constitucional inscreveu valores de dignidade humana, justiça social e função social da propriedade como fundamentos do Estado Democrático de Direito.

A Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987, foi marcada por intenso debate político e pela mobilização de distintos setores sociais, inclusive movimentos populares urbanos e rurais, que reivindicavam mecanismos institucionais de enfrentamento à histórica concentração fundiária e à exclusão habitacional (Medeiros; Eitelwein, 2018).

O texto aprovado refletiu essa pressão social ao conferir centralidade à função social da propriedade – já delineada, mas timidamente concretizada, pelo Estatuto da Terra – transformando-a em princípio constitucional de aplicação imediata e fundamento da ordem econômica e social.

Além de afirmar-se que a propriedade urbana e rural deve atender à sua função social, inovou-se ao estabelecer instrumentos jurídicos e urbanísticos destinados a efetivar o direito à moradia digna, atribuindo aos Municípios competências fundamentais no ordenamento do solo urbano.

Na Carta, também se reconheceu direitos territoriais específicos de povos indígenas, comunidades quilombolas e populações tradicionais, inaugurando um regime jurídico plural que tensiona a concepção privatista e exclusiva da propriedade (Castilho, 2018).

No plano simbólico, a Constituição de 1988 demarcou uma ruptura com a tradição normativa que, ao longo do século XX, privilegiou o caráter absoluto da propriedade privada.

No plano prático, contudo, persistiu um hiato expressivo entre a densidade normativa da Constituição e sua efetivação concreta, em razão de contradições estruturais no sistema judiciário, da captura institucional por interesses econômicos e das omissões do Estado na implementação de políticas públicas habitacionais e agrárias (Milano, 2016).

Ao longo das últimas décadas, a nova ordem constitucional fomentou o surgimento de diversos instrumentos infraconstitucionais – como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamentou os artigos 182 e 183 da CF –, e consolidou o entendimento de que a moradia adequada constitui direito humano fundamental.

Ainda assim, a prevalência de paradigmas patrimonialistas e a seletividade estrutural da jurisdição continuam a limitar a plena realização desse direito, especialmente nas disputas coletivas pela terra.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 representa não apenas uma mudança paradigmática no plano formal, mas também um terreno de disputas permanentes entre projetos de democratização do acesso à terra e dinâmicas históricas de exclusão e desigualdade socioespacial.

Reconhecer a relevância desse marco normativo implica, portanto, situar a Carta de 1988 no longo processo histórico de lutas pela reforma urbana, pela reforma

agrária e pela construção de novas formas de regulação democrática do território brasileiro.

Pois bem. A Constituição Federal de 1988 introduziu, de maneira inédita na história normativa brasileira, um tratamento sistemático e integrado das questões fundiárias, urbanísticas e habitacionais. Diferentemente das Constituições anteriores, a Carta de 1988 dedicou dispositivos expressos à regulação da política urbana, ao reconhecimento da função social da propriedade e à consagração da moradia como direito social fundamental.

Em seu art. 5º, inciso XXIII, a Constituição estabeleceu que “a propriedade atenderá a sua função social” (Brasil, 1988), rompendo com a tradição que consagrava o direito de propriedade como absoluto e desvinculado de finalidades coletivas¹. Esse comando foi reforçado pelo art. 170, inciso III, ao prever a função social da propriedade como princípio da ordem econômica, condicionando o exercício do domínio à promoção do bem-estar geral e da justiça social. A previsão passou a operar como princípio estruturante da ordem econômica e social, conferindo eficácia imediata e vinculante ao comando de subordinação do domínio privado aos interesses coletivos (Leonardo, 2015, p. 12).

O capítulo Da Política Urbana inovou ao criar um marco jurídico próprio para o ordenamento do espaço urbano. O art. 182 atribuiu ao Poder Público municipal a responsabilidade de promover a política de desenvolvimento urbano “com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 1988). A criação de um capítulo autônomo de política urbana foi um marco inovador ao afirmar a função social da cidade e consolidar a ideia de que o ordenamento do espaço urbano constitui dever do poder público (Dias; Calixto, 2020).

¹ “A Constituição, embora não assegure, explicitamente, um genérico ‘direito à posse’, inegavelmente tutela a posse quando necessário para atingir finalidades específicas, entre as quais a da concretização do princípio da função social das propriedades. Das suas disposições normativas e dos seus princípios é que se deve extrair os marcos norteadores, fundantes e legitimadores: a) das normas infraconstitucionais que tutelam a posse, nomeadamente nos casos em que há comprometimento do direito de propriedade (como ocorre na usucapião e na denominada ‘desapropriação judicial’, do novo Código Civil); e b) das soluções pretorianas para outros conflitos entre posse e propriedade, de natureza cível e penal, para os quais não há regramento positivado, ou este se mostra inadequado ou insuficiente, quando então cumpre ao juiz, ele próprio, formular a solução harmonizadora, o que fará à luz daqueles mesmos princípios, ponderando-os adequadamente e fazendo prevalecer o que, nas circunstâncias do caso, melhor representar a concretização dos bens e valores constitucionais.” BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis. Brasília: MJ; Pnud, 2009, p. 114.

Como instrumento central dessa política, instituiu-se o Plano Diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. O Plano Diretor passou a ser a principal referência normativa para a ordenação do uso do solo, para o cumprimento da função social da propriedade urbana e para a definição de áreas passíveis de regularização fundiária².

Outro marco relevante foi o art. 183, que previu a usucapião especial urbana. Por esse instituto, aquele que possuir como sua área urbana de até 250 metros quadrados, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, utilizando-a para moradia própria ou de sua família, adquirirá o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Esse instituto, ao privilegiar o uso social do imóvel em detrimento da formalidade registral, rompeu com a concepção patrimonialista que predominou historicamente no direito de propriedade brasileiro (Silva, 2020).

A Constituição também elevou a moradia à condição de direito social (art. 6º), ainda que inicialmente de forma implícita e posteriormente explicitada por emenda constitucional. O reconhecimento da moradia como direito social fundamental consolidou um paradigma de justiciabilidade progressiva³, condicionando sua efetivação à formulação e execução de políticas públicas (Castilho, 2018).

No campo agrário, os arts. 184 e 185 dispuseram sobre a desapropriação para fins de reforma agrária. O art. 184 atribuiu competência à União para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. O art. 185 estabeleceu as hipóteses de exclusão da desapropriação, como as pequenas propriedades trabalhadas pela família.

Esses dispositivos romperam simbolicamente com a sacralidade da propriedade latifundiária, embora, na prática, tenham se mostrado de difícil execução, em especial em função da resistência de setores conservadores e das disputas políticas (Medeiros; Eitelwein, 2018).

Por fim, o art. 225 da Constituição introduziu a proteção ambiental como condicionante do uso da propriedade. Ao reconhecer que “todos têm direito ao meio

² “Regularização fundiária é o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.” ALFONSIN, B. M. Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre. In: SAULE JUNIOR, N. (Coord.). **O direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 163.

³ Quer dizer, de caráter progressivo e programático.

ambiente ecologicamente equilibrado”, o texto constitucional reforçou a dimensão coletiva do domínio, vinculando o exercício da propriedade a padrões de sustentabilidade e responsabilidade coletiva (Escrivão Filho, 2017; Milano, 2016).

No conjunto, a Constituição de 1988 consolidou uma arquitetura normativa que subordinou a propriedade ao interesse público e ao princípio da função social, instituiu instrumentos para democratizar o acesso à terra e reconheceu a moradia digna como direito fundamental.

Assim sendo, o texto representou um ponto de inflexão na tradição jurídica brasileira, conferindo densidade constitucional a valores que anteriormente figuravam apenas como orientações programáticas ou comandos infralegais. No plano histórico e normativo, portanto, a Constituição Federal de 1988 simboliza a mais profunda ruptura com o paradigma proprietário absoluto que marcou a trajetória do direito civil e do ordenamento fundiário brasileiro.

Ao positivar, de forma expressa, a função social da propriedade e elevar a moradia à condição de direito fundamental, o texto constitucional deslocou a terra e a cidade do domínio privado e as inscreveu no horizonte da realização da dignidade humana, da justiça social e da sustentabilidade ambiental (Medeiros; Eitelwein, 2018).

Essa virada normativa transformou o ordenamento em um espaço de tensionamento permanente entre os direitos patrimoniais clássicos e novas obrigações coletivas, convertendo a propriedade em instituto constitucionalizado e relacional.

Ocorre que essa sofisticação normativa não se traduziu automaticamente em práticas institucionais capazes de enfrentar as desigualdades históricas na apropriação e no uso da terra. Ao contrário: o Poder Judiciário, enquanto função estatal, persiste como instância em que se manifesta, de maneira aguda, o paradoxo entre a densidade protetiva dos direitos sociais e a prevalência de uma racionalidade patrimonialista consolidada (Milano, 2016). Nas disputas fundiárias, a lógica dos títulos formais e do domínio registrado frequentemente se sobrepõe à materialidade da posse, à função social da propriedade e à realização do direito à moradia adequada (Escrivão Filho, 2017; Abreu, 2014), como se esmiuçarà adiante.

Esse paradoxo revela que a Constituição de 1988 é, simultaneamente, um marco e um limite. Um marco porque inaugura a possibilidade de construção de políticas públicas e decisões judiciais orientadas por critérios democráticos de justiça

socioespacial, mas também um limite porque sua implementação efetiva depende de compromissos institucionais que raramente se consolidam de maneira robusta.

A seletividade estrutural do sistema de justiça e a captura institucional por interesses econômicos dificultam que os dispositivos constitucionais transcendam o plano declaratório e produzam transformações substantivas nas práticas de regulação territorial (Medeiros; Eitelwein, 2018; Castilho, 2018).

Em perspectiva crítica, essa tensão histórica reforça a compreensão de que a Carta de 1988 não constitui um ponto de chegada, mas um terreno de disputa permanente, no qual diferentes projetos de sociedade se confrontam em torno do significado jurídico da propriedade, da moradia e da cidade.

Reconhecer esse terreno implica recusar leituras idealizadas da Constituição e admitir que sua força normativa só se realiza na medida em que é disputada e afirmada cotidianamente nas esferas políticas, administrativas e judiciais. Trata-se, portanto, de um marco normativo que, embora tenha ampliado os horizontes democráticos, permanece atravessado pela desigualdade estrutural e pelos dilemas de efetivação que caracterizam a história fundiária brasileira.

1.1.7. Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/2001, representa um marco jurídico de inegável relevância no ordenamento brasileiro⁴. Em seu texto, consolidou-

⁴ “As razões pelas quais o Estatuto da Cidade marca a emergência de uma nova ordem jurídico-urbanística passam pelas características deste diploma legal: a) ruptura com o modelo civilista anterior à Constituição de 1988 e abandono do “modelo proprietário” no qual o direito de propriedade é exercido pelo proprietário com exclusividade e com prevalência da função econômica do bem; b) submissão da propriedade urbana, tanto pública quanto privada, ao princípio da função social da propriedade; c) urbanismo assumido como uma função pública e a cidade percebida como um bem coletivo; d) indicação de instrumentos jurídicos, tributários e urbanísticos para garantir a efetividade de princípios e diretrizes da política urbana; e) Plano Diretor reconhecido como lei ordenadora da política urbana, a ser elaborado com ampla participação popular e competente para fixar critérios e instrumentos para que os terrenos urbanos atendam a sua função social; f) democratização da gestão da política urbana; g) emergência de diversos direitos difusos e coletivos. Quanto à última característica, destacam-se o direito à cidade sustentável como direito coletivo dos habitantes das cidades, entendido como um feixe de direitos urbanos ligados à infraestrutura e aos serviços, aliado ao direito à preservação do meio ambiente; o direito à regularização fundiária que garanta o direito à moradia digna, através da usucapião urbana coletiva ou individual e/ou da concessão de uso especial para fins de moradia, conforme a ocupação tenha se dado em área privada ou pública, respectivamente; e o direito à justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, com recuperação pela coletividade da valorização imobiliária decorrente dos investimentos do Poder Público. (...) Considerando que antes da promulgação do Estatuto da Cidade os municípios exerciam a política urbana tendo por marco legal o Código Civil, a lei que fixa a pedra angular do Direito Privado, o giro paradigmático em direção ao Direito Público é notável. A propriedade deixa de ser assunto de interesse da órbita do proprietário para tornar-

se em norma federal os princípios constitucionais da função social da propriedade e do direito à cidade.

Sua aprovação decorreu de intenso processo histórico de mobilização social, especialmente de movimentos de reforma urbana que, desde a década de 1980, reivindicavam instrumentos legais capazes de enfrentar as profundas desigualdades socioespaciais acumuladas ao longo da história brasileira (Alfonsin, 2008).

O Estatuto foi resultado de um longo processo de mobilização social, iniciado ainda na década de 1980, quando movimentos pela reforma urbana apresentaram a Emenda Popular à Constituinte, contendo propostas que depois seriam incorporadas ao texto constitucional e à própria Lei. Essa participação cidadã consolidou uma percepção de que a função social da propriedade e da cidade deveria pautar não apenas a política urbana, mas também as práticas judiciais e administrativas (Rodrigues, 2005).

A promulgação da Lei constituiu um passo inédito ao tratar de forma sistemática a política urbana como política pública e responsabilidade compartilhada entre Estado e sociedade civil. Fernandes (2012) aponta que o Estatuto da Cidade introduziu uma concepção ampliada do urbanismo jurídico, deslocando o foco exclusivo da propriedade privada e incorporando os conceitos de função social da cidade, direito coletivo ao território e democratização do acesso ao solo urbano.

O Estatuto sistematizou diretrizes gerais da política urbana (art. 2º), prevendo que seu objetivo primordial é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Brasil, 2001).

Para tanto, incorporou diversos instrumentos inovadores de regulação fundiária, tributária e urbanística — como o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, o direito de preempção e a usucapião especial urbana — instrumentos capazes de enfrentar tanto a retenção especulativa de imóveis quanto a informalidade persistente na ocupação do solo (Santos, 2013; Alfonsin, 2008).

Ao mesmo tempo, a lei reforçou o papel do Plano Diretor como instrumento central de planejamento e definiu sua natureza obrigatória para municípios com mais de vinte mil habitantes ou inseridos em regiões metropolitanas. Essa vinculação

se um tema de debate coletivo, visando o pleno atendimento das funções sociais da cidade.”. ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder. **Revista Direito e Práxis**: Rio de Janeiro, v. 7, n. 14. 2016, p. 421-453, p. 428.

normativa inovadora buscou assegurar maior coerência na atuação administrativa municipal, ainda que, na prática, tenha enfrentado resistências políticas e limitações institucionais para sua efetividade (Alfonsin *et al.*, 2023).

Do ponto de vista simbólico, o Estatuto também representou um avanço em relação ao paradigma patrimonialista consolidado historicamente pelo direito urbanístico brasileiro. Ele passou a ancorar a intervenção estatal em fundamentos constitucionais, que afirmam a prevalência do interesse coletivo e a necessidade de compatibilizar o direito de propriedade com a função social (Alfonsin *et al.*, 2023).

Ao mesmo tempo, a sua concretização revelou contradições: a permanência da colonialidade do direito de propriedade como eixo estruturante da política urbana, que tende a legitimar práticas seletivas e a dificultar a realização plena do direito à cidade (Alfonsin, 2018).

De forma geral, a aprovação do Estatuto da Cidade representa uma inflexão normativa que, embora não tenha superado o predomínio histórico da propriedade como centro da ordem urbanística, inaugurou uma *nova gramática jurídica*. Essa nova gramática permitiu consolidar instrumentos de regulação e planejamento mais sensíveis à desigualdade socioespacial, ainda que a sua aplicação concreta tenha sido limitada por fatores políticos, culturais e econômicos (Fernandes, 2012; Alfonsin, 2018).

1.1.7.1 Plano Diretor

O Plano Diretor ocupa posição central no arcabouço normativo do Estatuto da Cidade, configurando-se como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e da ordenação do uso e ocupação do solo municipal. Embora os planos diretores não tenham implicação direta nos conflitos fundiários coletivos judicializados, serão aqui tratados brevemente.

Previsto no artigo 182, §1º, da Constituição Federal de 1988 e disciplinado pelo artigo 40 da Lei nº 10.257/2001, o Plano Diretor tem por finalidade efetivar a função social da propriedade urbana, compatibilizando interesses públicos e privados na produção do espaço urbano.

Sua obrigatoriedade foi expandida pelo Estatuto, tornando-se compulsória para todos os municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e áreas de especial interesse turístico ou ambiental (Brasil, 2001).

A elaboração e revisão do Plano Diretor devem obedecer aos princípios da gestão democrática da cidade, o que implica participação efetiva da população e das associações representativas na formulação, execução e acompanhamento das políticas urbanas. Para Alfonsin (2008), essa diretriz normativa constitui uma inflexão histórica ao romper com práticas centralizadas e tecnocráticas de planejamento urbano.

Do ponto de vista conceitual, o Plano Diretor é definido como um conjunto normativo que estabelece regras, diretrizes e estratégias para ordenar o crescimento urbano, regular o uso da propriedade e orientar os investimentos públicos e privados no território municipal.

Ele traduz juridicamente os objetivos da política urbana previstos na Constituição, tais como o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, a justiça social e a sustentabilidade ambiental (Fontes, 2010).

Além de regulamentar instrumentos específicos como a outorga onerosa do direito de construir, o direito de preempção, as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o Plano Diretor é também o parâmetro que condiciona a aprovação de projetos urbanísticos, a concessão de licenças e a elaboração de leis complementares de ordenamento territorial (Carvalho, 2006).

Embora o Estatuto da Cidade tenha estabelecido um marco regulatório inovador, a experiência prática demonstra que a elaboração dos Planos Diretores foi marcada por uma profunda tensão entre a retórica da democratização e os limites estruturais das administrações municipais. A revisão dos Planos Diretores após 2001 ocorreu, em muitos casos, de forma fragmentada e tutelada por agentes econômicos dominantes, resultando em textos normativos que mantêm práticas conservadoras de gestão urbana (Lobão, 2007).

Alfonsin (2008) destaca que, mesmo com a previsão de participação social qualificada, os processos participativos frequentemente reproduzem assimetrias de poder e dificuldades técnicas de compreensão dos instrumentos, limitando a efetividade da gestão democrática. Em diversas situações, os Planos Diretores

tornam-se instrumentos de legitimação de dinâmicas de exclusão socioespacial, seja pela delimitação restritiva de zonas de regularização fundiária, seja pela manutenção de privilégios fundiários historicamente consolidados (Fontes, 2010).

Estudos de caso analisados por Lobão (2007) em municípios paulistas evidenciam que a elaboração dos Planos Diretores pode reproduzir práticas burocráticas, nas quais audiências públicas são convertidas em rituais formais, sem efetiva incidência popular sobre o conteúdo final.

Essa dissociação entre os preceitos inovadores do Estatuto e a prática cotidiana dos municípios reforça o diagnóstico de que a transformação da função social da propriedade em diretriz efetiva depende da confluência de fatores políticos, institucionais e culturais que extrapolam a dimensão normativa.

O Plano Diretor constitui, portanto, um instrumento jurídico e político de grande potencial para reverter desigualdades históricas e democratizar o acesso ao solo urbano.

Seu poder transformador, porém, permanece condicionado à capacidade das administrações locais de compatibilizar interesses contraditórios e implementar processos participativos substantivos. Assim é que o Plano Diretor segue sendo, em larga medida, um personagem à procura dos seus autores (Costa, 1994), carente de efetividade enquanto não se consolidar uma cultura democrática de planejamento urbano que transcenda as formalidades procedimentais e enfrente os conflitos inerentes à regulação da cidade capitalista.

Por esse prisma, a análise crítica do Plano Diretor permite compreender que a tensão entre sua concepção democrática e as práticas excludentes que caracterizam a história urbana brasileira constitui um campo permanente de disputa, no qual o direito urbanístico pode atuar tanto como instrumento de transformação social quanto de reprodução da desigualdade.

1.1.8 Código Civil de 2002

No Código Civil de 2002, ainda em vigência, reafirmaram-se os chamados poderes proprietários, previstos no art. 1.228, que confere ao proprietário a faculdade de usar, gozar, dispor da coisa e o direito de reavê-la de quem injustamente a possua ou detenha.

O Código consolida a propriedade como o mais extenso direito real que um ordenamento jurídico confere a um titular, articulando poderes internos (interferência no destino do bem) e externos (oposição a terceiros).

A grande mudança contemporânea, todavia, está na função social da propriedade. Prevista no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal e reiterada no Código Civil (art. 1.228, §1º), essa função deixa claro que a propriedade não é mais um direito absoluto e ilimitado, mas deve atender a interesses sociais.

Trata-se de um princípio jurídico de redação sintética, que admite múltiplas concreções, podendo derivar do meio ambiente, da proteção do patrimônio histórico, do atendimento ao plano diretor e da observância de relações trabalhistas ou da exploração que favoreça o bem-estar coletivo. Essa orientação reflete o entendimento de autores como Tepedino (1999), para quem a função social permeia todo o direito privado, conferindo limites internos ao exercício do domínio.

Além disso, o Código Civil não disciplinou diretamente a posse — mas sim o possuidor —, conceito que se distingue da propriedade por sua natureza fática: é a exteriorização material do exercício dos poderes sobre a coisa, ainda que sem título jurídico consolidado.

Os requisitos para a posse incluem *corpus*, traduzido no poder físico sobre o bem, e *animus*, a intenção de exercer esse poder. Quanto ao fundamento de sua tutela, há uma clássica divergência doutrinária⁵ entre Savigny, que a relaciona ao aspirante a proprietário, e Ihering, que a associa à proteção do provável proprietário.

A posse também adquire relevância pelo seu papel na usucapião, forma originária de aquisição da propriedade pela conjunção de posse prolongada e tempo.

⁵ “O debate em torno do fenômeno possessório articulou fundamentalmente duas posições desenvolvidas por Friedrich Carl von Savigny (teoria subjetiva da posse) e Rudolf von Ihering (teoria objetiva da posse). O cenário político em que tais desenvolvimentos teóricos se desenrolaram corresponde ao liberalismo europeu do século XIX, portanto alheio às imensas peculiaridades latino-americanas acerca das relações entre os homens e as coisas, especialmente a terra. Com explícita raiz romanista, na obra de Savigny ‘(...) a posse resulta da conjugação de dois elementos: o *corpus* e o *animus*. O *corpus* é o elemento material que se traduz no poder físico da pessoa sobre a coisa. O *animus*, o elemento intelectual, representa a vontade de ter essa coisa como sua. Não basta o *corpus*, como não basta o *animus*. (...) Se não existe a vontade de ter a coisa como própria, haverá simples detenção. É o que se chamava de *naturalis possessio*, que não sendo verdadeiramente posse pela ausência de *animus* não produziria efeitos jurídicos. A essa posse desfigurada, contrapõe-se a posse civil, resultante da conjugação dos elementos *corpus* e *animus*.’ GOMES, Orlando. Direitos Reais. 20ª edição. Atualizada por Luiz Edson Fachin - Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 32”. MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2016, p. 156.

A usucapião é entendida como concretização da função social da propriedade, e pode ocorrer sob diversas modalidades: extraordinária (15 anos de posse, reduzidos a 10 em caso de moradia habitual ou utilização produtiva), ordinária (10 anos com justo título e boa-fé), especial urbana pró-moradia (5 anos em área de até 250m²) e coletiva (ocupações de baixa renda em áreas maiores), entre outras.

O Código também normatizou aspectos procedimentais e registrários. O art. 1.245 estabelece que a transferência da propriedade de imóveis só se dá mediante registro do título translativo, consagrando o princípio de que “só é dono quem registra”. Entretanto, caso o registro não exprima a verdade, ele pode ser retificado judicialmente. A sentença que declara a aquisição por usucapião é meramente declaratória, com efeito retroativo ao início da posse.

No Código de 2002, também se reafirma a separação entre ações possessórias e petições, vedando a antiga *exceptio proprietatis* e reconhecendo que o direito à posse não depende da discussão do domínio.

Nessa perspectiva, a proteção da moradia – alçada a direito social pela Constituição – encontra amparo indireto no sistema civil, seja por meio da função social da posse, seja pelos instrumentos de regularização fundiária como a concessão especial de uso e a superfície.

1.1.8.1 Posse e propriedade no Direito Civil

A disciplina jurídica da posse e da propriedade no Código Civil de 2002 mantém raízes históricas profundas, ao mesmo tempo em que reflete movimentos de renovação normativa marcados pela influência da função social.

A propriedade, conforme o art. 1.228 do Código, é definida como o direito real mais amplo, conferindo ao titular os poderes de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa contra quem injustamente a possua ou detenha.

Esse feixe de faculdades, entretanto, já não se apresenta como absoluto e ilimitado. A Constituição de 1988 estabeleceu no art. 5º, XXIII, que a propriedade deve atender à sua função social, e esse princípio foi reiterado no §1º do art. 1.228 do Código Civil, condicionando o exercício do domínio ao atendimento de interesses coletivos, que podem derivar de fatores ambientais, urbanísticos, trabalhistas ou do uso produtivo que favoreça o bem-estar geral (Tepedino, 1999).

A função social se tornou, assim, um vetor interpretativo que permeia não apenas a propriedade, mas a própria compreensão contemporânea da posse. Tradicionalmente, a posse foi considerada a exteriorização material do poder sobre a coisa, marcada pelo *corpus*, que é o poder físico, e pelo *animus*, a intenção de exercer esse poder em nome próprio.

Na doutrina, essa concepção suscitou divergências históricas. Savigny sustentava uma teoria subjetiva, para a qual a posse exige necessariamente o *corpus* e o *animus domini*, enquanto Ihering propôs uma teoria objetiva, segundo a qual bastaria o poder de fato acompanhado do interesse protegido pela ordem jurídica (Rodrigues, 2024; Milagres, 2009).

O Código Civil de 2002, ao disciplinar a matéria nos arts. 1.196 e seguintes, evitou aderir de forma explícita a qualquer das teorias clássicas, preferindo uma definição aberta, em que se considera possuidor quem tem de fato o exercício de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Essa redação, que retoma quase literalmente a previsão do Código de 1916, reflete uma técnica legislativa de formulação propositalmente ampla, inspirada em Clóvis Beviláqua, que rejeitava conceituações rígidas e defendia uma compreensão funcional do instituto (Rodrigues, 2024).

Por essa razão, a doutrina majoritária reconhece que a posse no direito brasileiro é um fato jurídico dotado de tutela própria, com efeitos autônomos em relação ao domínio, embora apresente características que a aproximam de um direito real. Essa autonomia fica evidenciada, por exemplo, na proibição da *exceptio proprietatis* — isto é, a impossibilidade de o réu invocar seu direito de propriedade como defesa nas ações possessórias (Zavaski, 2004). O art. 1.210 do Código Civil estabelece que o possuidor tem direito a ser mantido ou reintegrado na posse, e que não se admite a alegação de domínio, salvo se cumulado pedido petitório (Brasil, 2002).

A proteção possessória se justifica tanto pela presunção de propriedade, que atribui ao possuidor a aparência de titularidade, quanto pelo interesse público na prevenção da violência e na preservação da ordem social (Zavaski, 2004). Nesse sentido, a posse cumpre relevante função estabilizadora, pois permite a solução célere de litígios sem necessidade de exame exauriente sobre a propriedade.

A classificação da posse é também relevante. Ela pode ser justa ou injusta, conforme tenha sido adquirida sem violência, clandestinidade ou precariedade (art. 1.200); de boa-fé ou má-fé (art. 1.201); direta ou indireta (art. 1.197). O detentor — aquele que exerce o poder de fato em nome alheio ou por mera permissão — não tem posse juridicamente tutelada (Zavaski, 2004).

Ainda que a posse seja tradicionalmente compreendida como situação fática, parte da doutrina sustenta que ela apresenta atributos próprios de um direito real. Milagres (2018) observa que a posse tem eficácia *erga omnes*, poder imediato sobre a coisa e autonomia funcional, características que a aproximam estruturalmente do regime dos direitos reais, embora não conste expressamente do *numerus clausus* do art. 1.225 do Código Civil. Para ele, trata-se de um direito real “subversivo”, pois desestabiliza a rigidez tradicional da tipicidade.

No campo histórico, a posse remonta à tradição romano-germânica. O direito romano já distinguia a *possessio civilis* — apta a gerar aquisição dominial pela usucapião — da *possessio naturalis* — mera detenção física sem efeitos aquisitivos. Essa diferenciação foi gradualmente simplificada, mantendo-se no direito brasileiro a distinção entre posse e detenção em função da presença do *animus domini* (Pádua; Freitas, 2020).

A posse, como fato jurídico, é central para a aquisição originária da propriedade pela usucapião. Essa modalidade pressupõe posse contínua e incontestada durante período previsto em lei, sendo compreendida como uma forma de concretizar a função social da propriedade. O Código Civil de 2002 disciplina diferentes espécies de usucapião: a extraordinária (15 ou 10 anos), a ordinária (10 anos com justo título e boa-fé), a especial urbana pró-moradia (5 anos) e a coletiva em áreas de ocupação consolidada (Brasil, 2002).

O art. 1.245, por sua vez, estabelece que a transmissão da propriedade imóvel só se opera com o registro do título translativo, conforme a máxima civilista de que “só é dono quem registra”. Ainda assim, o registro que não corresponde à realidade pode ser retificado judicialmente. A sentença que reconhece a usucapião tem natureza declaratória e eficácia retroativa ao momento do início da posse (Brasil, 2002).

O regime jurídico da posse, mesmo após a Constituição de 1988, preserva fundamentos clássicos. Entretanto, a incorporação da função social implicou progressiva abertura a concepções que valorizam a posse como instrumento de

efetivação de direitos fundamentais, sobretudo o direito à moradia. A concessão de uso especial para fins de moradia e a legitimação da posse são exemplos de instrumentos que conferem segurança jurídica a ocupações consolidadas (Milagres, 2009).

No plano processual, o Código de Processo Civil disciplina três ações para tutela da posse: manutenção, reintegração e interdito proibitório, com procedimentos céleres e prazos especiais. Essas ações são pautadas pelo princípio da tutela sumária e autônoma da posse, e visam recompor a situação fática indevidamente alterada (Zavaski, 2004).

Por fim, apesar do caráter estabilizador, a posse não é ilimitada. Seu exercício encontra limites na ordem pública, no interesse social e na função social do bem. A tutela jurisdicional deve compatibilizar a proteção da segurança jurídica e da paz social com a efetivação dos valores constitucionais que orientam a política urbana e fundiária (Zavaski, 2004).

No Código Civil de 2002, portanto, posse e propriedade conservam suas distinções estruturais: a posse permanece uma situação fática dotada de efeitos jurídicos e relativa autonomia, enquanto a propriedade conserva a titularidade plena do domínio.

No entanto, ambas passaram a ser condicionadas pela realização de sua função social e pela necessidade de atender ao interesse coletivo, sinalizando a evolução de um paradigma estritamente patrimonialista para um modelo funcional e comprometido com a dignidade humana e a justiça social.

1.1.9 Lei nº 13.465/2017 – Regularização fundiária rural e urbana

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, representa um dos marcos mais controversos e abrangentes da política fundiária recente no Brasil. Editada inicialmente por Medida Provisória nº 759/2016 e aprovada em contexto político conturbado, a norma consolidou um novo regime jurídico para a regularização fundiária urbana e rural, trazendo alterações profundas em instrumentos até então regulados por leis específicas, como a Lei nº 11.977/2009.

Seu conteúdo reflete tanto uma tentativa de resposta à histórica precariedade habitacional e à informalidade das ocupações urbanas quanto uma inflexão

paradigmática que flexibilizou conceitos e procedimentos de regularização antes pautados por exigências mais estritas de função social, participação popular e controle público (Dias; Souza, 2019).

A regularização fundiária urbana na Lei nº 13.465/2017, especialmente, foi concebida como política de transformação das áreas informais em assentamentos juridicamente reconhecidos, com vistas a garantir o direito à moradia, promover a inclusão social e fomentar a segurança jurídica dos ocupantes. No entanto, essa diretriz normativa convive com a incorporação de mecanismos que tendem a favorecer a valorização imobiliária e a conversão de terras públicas em patrimônio privado, situação que tem gerado críticas por supostamente enfraquecer o caráter redistributivo e social da política urbana constitucional (Ferro, 2019).

Diversos autores apontam que a edição da norma ocorreu em um contexto político de transição governamental que também presenciou reformas legislativas de grande impacto, como a Emenda Constitucional nº 95/2016, que limitou o crescimento do gasto público, e a Reforma Trabalhista aprovada em julho de 2017. Assim, a aprovação célere da Lei nº 13.465/2017 é interpretada por parte da doutrina como reflexo de uma conjuntura institucional marcada pela reconfiguração das prioridades do Estado e pela valorização de mecanismos de mercado como eixo de ordenamento territorial (Dias; Souza, 2019).

Embora a norma reconheça formalmente o direito à moradia adequada, ao ambiente equilibrado e a função social da propriedade, a regulação que estabelece redefine critérios e procedimentos de regularização, conferindo amplas competências aos municípios e ampliando as hipóteses de legitimação fundiária. Entre as principais inovações, destacam-se a criação da Reurb-S (Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social) e da Reurb-E (Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico), com regimes diferenciados conforme a renda e a condição socioeconômica dos ocupantes (Brasil, 2017; Ferro, 2019).

A legislação também ampliou substancialmente o espectro dos instrumentos de titulação e dispôs sobre mecanismos de transferência da propriedade, legitimação de posse, demarcação urbanística e consolidação de assentamentos informais.

Em tese, essa multiplicidade de instrumentos visaria simplificar processos e aumentar a efetividade das políticas de inclusão urbanística. Entretanto, muitas das inovações introduzidas podem resultar na mercantilização de territórios urbanos e

rurais, gerando efeitos contraditórios na realização do direito à cidade e no cumprimento da função social da propriedade (Siqueira *et al.*, 2022).

Por essa razão, compreender a Lei nº 13.465/2017 requer não apenas a análise de seu conteúdo normativo, mas também uma reflexão sobre as condições históricas, políticas e institucionais que determinaram sua edição, bem como os tensionamentos que ela instaurou no campo da regulação fundiária.

Ao mesmo tempo em que foi saudada como avanço na regularização de núcleos urbanos e rurais consolidados, a norma também ensejou debates sobre seus limites constitucionais, sua compatibilidade com os marcos da política urbana democrática delineada pelo Estatuto da Cidade e os riscos de esvaziamento das prerrogativas públicas sobre o território.

Pois bem. A Lei nº 13.465/2017 alterou de forma ampla e significativa o regime jurídico da regularização fundiária no Brasil, consolidando instrumentos que antes se encontravam dispersos e criando mecanismos novos com a promessa de conferir maior celeridade e alcance ao processo de regularização de núcleos urbanos informais e áreas rurais (Amadei *et al.*, 2017).

A Lei tem caráter plurívoco, pois funciona como diretriz política de saneamento (dimensão diretiva), como gênero normativo de várias formas de regularização (dimensão matriz) e como um procedimento composto por etapas administrativas, urbanísticas e registrais (dimensão procedimental).

De acordo com o texto legal, a regularização fundiária passou a ser compreendida como uma categoria autônoma, dotada de regime jurídico próprio, e não mais como um conjunto fragmentado de medidas excepcionais – o que pode ser considerado como uma mudança de paradigma (Amadei *et al.*, 2017).

O artigo 9º da lei define a regularização fundiária urbana como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a incorporar núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e a conferir segurança jurídica à posse para seus ocupantes (Brasil, 2017).

Nesse sentido, um de seus traços centrais foi consolidar um procedimento unificado para o saneamento da informalidade, inclusive permitindo a atuação direta dos municípios em fases que, anteriormente, dependiam de etapas mais longas de tramitação junto a cartórios e órgãos ambientais (Ferro, 2019).

A lei classificou a regularização em duas modalidades principais: a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) e a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E).

A REURB-S destina-se prioritariamente a núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, prevendo benefícios como a gratuidade de custas e emolumentos de registro, o parcelamento facilitado das áreas e a dispensa de diversas exigências documentais. Já a REURB-E aplica-se a ocupações que não se enquadram no critério de renda e, por isso, não contam com os mesmos incentivos (Amadei *et al.*, 2017).

Entre as inovações normativas, destaca-se a criação da legitimação fundiária, definida como forma originária de aquisição do direito real de propriedade, e que pode ser conferida tanto em áreas públicas quanto privadas. A legitimação fundiária amplia e substitui, em parte, o regime da legitimação de posse previsto na Lei nº 11.977/2009, consolidando mecanismo de titulação que não necessariamente depende de prévio reconhecimento judicial de posse (Ferro, 2019).

Também merece atenção a previsão de novos instrumentos como o direito real de laje, a arrecadação de imóveis urbanos abandonados, o condomínio de lotes e o condomínio urbano simples, cada qual regulado por dispositivos específicos que buscam dar respostas à complexidade da ocupação informal (Amadei *et al.*, 2017).

O procedimento administrativo de regularização passou a englobar a apresentação de requerimento ao Município pelo interessado ou pelo poder público, a elaboração de projeto de regularização, a notificação dos confrontantes, a manifestação dos órgãos competentes (quando necessário), e a expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) (Brasil, 2017).

O texto da lei também abarca, em seus dispositivos, a regularização fundiária rural, sobretudo em relação a terras públicas federais situadas na Amazônia Legal, disciplinando mecanismos de alienação e legitimação da posse em favor de pequenos ocupantes (Brasil, 2017).

No entanto, como observado por Ferro (2019), ainda que o diploma normativo invoque finalidades constitucionais como a promoção da função social da propriedade e a redução da pobreza, seu desenho institucional enfatiza instrumentos que priorizam a titulação individual e a incorporação plena ao mercado imobiliário formal, podendo

gerar tensionamentos com princípios de justiça distributiva e sustentabilidade ambiental.

Em síntese, a Lei nº 13.465/2017 é um marco normativo que redesenha as bases da regularização fundiária brasileira ao consolidar e simplificar procedimentos, criar novos institutos jurídicos e conferir aos municípios maior autonomia decisória. Contudo, a amplitude e heterogeneidade de seus dispositivos, combinadas com a redução de controles prévios e a flexibilização de condicionantes urbanísticas e ambientais, suscitam questionamentos sobre seus impactos na realização plena do direito à moradia e na efetivação do princípio constitucional da função social da propriedade (Ferro, 2019).

De um lado, A Lei inova ao conferir maior celeridade, ampliar hipóteses de legitimação de posse e criar procedimentos mais simplificados para a titulação de áreas informais. De outro, evidencia contradições substanciais com o projeto constitucional de cidade inclusiva e função social da propriedade, ao flexibilizar controles urbanísticos e reduzir garantias participativas. Conforme destacado por Dias (2019), embora a Lei contenha mecanismos potencialmente eficazes para enfrentar o déficit habitacional, ela foi concebida em um contexto político que privilegiou soluções centradas na formalização da propriedade como eixo primordial da inclusão urbana, em detrimento da articulação com políticas estruturais de redução da desigualdade socioespacial.

Essa tensão reflete a dificuldade histórica do ordenamento jurídico brasileiro em equilibrar demandas por segurança jurídica e valorização imobiliária com o compromisso constitucional de concretizar o direito à moradia digna. Mais do que um ponto final, a Lei nº 13.465/2017 se revela como um capítulo provisório na longa disputa entre diferentes projetos de cidade, revelando que a efetivação da regularização fundiária permanece dependente de escolhas políticas e institucionais que ultrapassam o plano meramente legislativo (Siqueira *et al.*, 2022).

1.1.10 Código de Processo Civil de 2015

O Código de Processo Civil de 2015 representou uma inflexão normativa relevante no tratamento das ações possessórias⁶, especialmente naquelas envolvendo conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais⁷.

Rompendo parcialmente com a tradição puramente patrimonialista que caracterizava os regimes processuais anteriores, o diploma incorporou dispositivos aparentemente orientados a reconhecer a complexidade social e a dimensão pública que permeiam as disputas pela posse da terra e da moradia no Brasil (Brasil, 2021; Alfonsin, 2022).

Entre as principais inovações, destaca-se o art. 565, que estabeleceu uma distinção procedimental importante: quando o esbulho ou a turbação ocorrerem há menos de ano e dia, permanece a possibilidade de concessão liminar de reintegração de posse sem audiência prévia. Porém, se ultrapassado esse prazo, tornou-se obrigatória a designação de audiência de mediação e conciliação antes da apreciação liminar do pedido possessório. Com a previsão, há claro espaço institucional para o diálogo processual e a tentativa de composição consensual, conferindo ao procedimento caráter mais participativo e menos centrado apenas na restituição imediata da posse (Brasil, 2015; Milano, 2016).

⁶ O procedimento das ações possessórias no ordenamento jurídico brasileiro (tratado no Capítulo III – Das ações possessórias no Código de Processo Civil) tem por finalidade garantir proteção ao possuidor contra atos de turbação ou esbulho. Ele se estrutura a partir de pretensões de direito material — como o direito de ser mantido na posse ou de ser reintegrado — que são transpostas ao âmbito processual mediante as chamadas ações possessórias, disciplinadas como procedimentos especiais pelo Código de Processo Civil. Para que a demanda seja admitida, o autor deve demonstrar três requisitos: a posse sobre o bem, o ato que tenha violado a posse (turbação ou esbulho) e a data em que ocorreu, além da continuação da posse na hipótese de turbação ou sua perda no caso de esbulho. A reunião desses elementos autoriza o magistrado a conceder liminar de manutenção ou reintegração de posse sem a necessidade de ouvir previamente o réu. Entretanto, se houver dúvida sobre a presença de algum desses pressupostos, o magistrado poderá designar uma audiência preliminar, chamada audiência de justificação, em que o autor deve apresentar provas adicionais. Ainda que a liminar seja concedida, o réu é citado para contestar a ação, com prazo de quinze dias.

⁷ “As mudanças operadas no novo código processual civil acerca do procedimento das ações possessórias são resultado de um intenso percurso de articulação dos movimentos sociais urbanos e seus apoiadores, e foram parcialmente bem-sucedidas na incidência sobre aspectos fundamentais dos despejos que puderam ser identificados nesta pesquisa. Desde a proposição inicial até o texto final, aprovado na Lei nº 13.105/2015, inúmeras emendas modificativas dos artigos concernentes aos conflitos fundiários urbanos e rurais foram apresentadas por parlamentares aliados dos grupos sociais organizados, que atuam diretamente na temática. O resultado final representa avanços tímidos em relação à pauta inicial proposta pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, sendo que as inclusões e também as ausências indicam o estado da correlação de forças diante da concentração fundiária e as consequentes barreiras políticas que puderam ser flexibilizadas e, outras, que permaneceram intransponíveis.” MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2016, p. 151.

O parágrafo segundo do mesmo artigo introduziu a obrigatoriedade de intimação da Defensoria Pública e do Ministério Público, notadamente nos casos em que haja parte beneficiária da gratuidade da justiça. A presença dessas instituições busca ampliar a proteção jurídico-processual de grupos vulnerabilizados, que são majoritariamente os sujeitos coletivos atingidos por reintegrações de posse, e assegurar um controle mais rigoroso da legalidade e da proporcionalidade das decisões (Brasil, 2015; Alfonsin, 2022).

Outra mudança importante está no §4º do art. 565, que atribuiu dimensão de Direito Público aos conflitos possessórios coletivos ao prever que poderão ser intimados a participar da audiência órgãos responsáveis pela política agrária, urbana ou habitacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que devem se manifestar sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório (Brasil, 2015).

Essa abertura de manifestação institucional sobre eventual interesse público e sobre a possibilidade de solução mediada do litígio, parece advir de um reconhecendo que o despejo coletivo não se restringe a uma questão privada entre proprietários e ocupantes, mas se conecta a políticas públicas de moradia e ordenamento territorial⁸.

O Código, assim, incorporou uma concepção mais atenta aos direitos fundamentais. Ao obrigar a mediação e a convocação de entes públicos, reconheceu que conflitos possessórios coletivos têm natureza estrutural e exigem soluções que transcendam a mera tutela possessória clássica (Milano, 2016; Alfonsin, 2022).

Uma vez que as medidas introduzidas parecem objetivar um maior equilíbrio nas relações processuais, potencializar soluções consensuais e compatibilizar a tutela da posse com os direitos fundamentais e as políticas públicas de habitação, essa nova configuração normativa sugere, em tese, uma gradual superação da leitura privatista que prevaleceu ao longo do século XX.

⁸ “Não resta dúvida que a medida procura trazer para o processo, para além dos atores do sistema de Justiça, os entes da federação com competências na execução da política urbana, da política agrária e, também, na política habitacional, já que despejos coletivos são problemas que serão enfrentados muito especialmente pelos municípios. A disposição legal foi festejada pelas Defensorias Públicas e assessorias jurídicas populares, mas não foi capaz de evitar despejos coletivos extremamente controversos, como foi o caso do despejo da Ocupação Lanceiros Negros, em Porto Alegre, executado à noite ‘para não atrapalhar o trânsito’, em uma véspera de feriado, no frio do inverno gaúcho de 2017.” ALFONSIN, Betânia de Moraes. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 17, p. 21-31, 2022, p. 24.

1.1.11 Tratados internacionais

A proteção jurídica internacional também constitui um importante marco normativo aplicável aos conflitos coletivos sobre posse e propriedade. O conjunto de normas internacionais de direitos humanos é plenamente aplicável ao ordenamento jurídico brasileiro, impondo obrigações diretas ao Estado na regulação desses conflitos. Esses instrumentos convencionais e suas diretrizes integram o sistema de proteção jurídico-processual que vincula as autoridades nacionais, sobretudo quando se trata de populações vulneráveis ameaçadas por despejos forçados e violência institucional (Brasil, 2009).

O devido processo legal⁹ encontra previsão na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), assegurando às pessoas afetadas o direito de ser ouvidas por juiz imparcial, de produzir provas, de apresentar argumentos e de recorrer das decisões (Brasil, 2009).

O artigo 11 da Declaração Universal estabelece a necessidade de julgamento público, com todas as garantias indispensáveis de defesa. O Pacto Internacional, em seu artigo 14, detalha prerrogativas processuais, como o direito de ser informado da acusação, dispor de tempo e meios para preparar a defesa, comunicar-se com defensor, interrogar testemunhas e recorrer da sentença (Brasil, 2009).

O artigo 8º da Convenção Americana consagra as garantias judiciais mínimas, enquanto o artigo 25 trata da proteção judicial contra atos que violem direitos fundamentais. A Convenção estabelece parâmetros que devem orientar a atuação das autoridades judiciais brasileiras em litígios possessórios coletivos, reconhecendo o dever de assegurar recurso efetivo, mesmo que a violação seja cometida por autoridades públicas (Brasil, 2009).

⁹ “O devido processo legal está composto de garantias legais que vão se traduzir nas fundamentações jurídicas imprescindíveis para a persecução dos direitos civis mais básicos da pessoa humana. Serão com base nos preceitos de acesso à justiça, direito de petição e direito a produção de provas e recursos, enfim direito ao processo, que se passará a pensar a moderna relação cidadão e estado. O devido processo, portanto, preceitua tratamento isonômico dos sujeitos no processo e no tempo com um ritmo cronologicamente ditado para fins de se permitir o exercício do contraditório e da ampla defesa.” BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis**. Brasília: MJ; Pnud, 2009, p. 23.

A proteção contra despejos forçados decorre de resoluções da Organização das Nações Unidas, como a Resolução 1993/77 e a Resolução 1997/6, em que essa prática incorre como grave violação dos direitos humanos (Brasil, 2009).

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no Comentário Geral nº 7, estabelece garantias mínimas que devem ser observadas no cumprimento dos mandados de desocupação, incluindo a notificação prévia adequada a todos os afetados, consulta genuína com as comunidades envolvidas, identificação das pessoas responsáveis por ordenar e executar o despejo, presença de representantes do Estado durante a ação, acesso a recursos jurídicos e assistência jurídica (Brasil, 2009).

A Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes também incide sobre a repressão violenta dos conflitos fundiários. A prática de violência física, ameaças e constrangimentos ilegítimos por parte de agentes públicos durante despejos caracteriza violação do direito internacional. A Convenção obriga os Estados a prevenir e punir tais atos, reconhecendo a especial vulnerabilidade das populações afetadas (Brasil, 2009).

O ordenamento internacional dispõe ainda de mecanismos destinados ao controle da legalidade e ao exame de denúncias. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos tem competência para receber petições individuais e monitorar a situação dos direitos humanos nos países membros. A Corte Interamericana, com jurisdição contenciosa, consolidou precedentes que vinculam o Brasil, como o Caso Comunidades Indígenas Yakye Axa vs. Paraguai, que reconheceu violações do direito à propriedade comunitária e à proteção judicial efetiva, e o Caso Salvador Chiriboga vs. Equador, que tratou de desapropriação não indenizada de forma adequada (Brasil, 2009).

As normas internacionais aplicáveis aos conflitos possessórios coletivos determinam que o Estado brasileiro assegure o respeito ao devido processo legal, a prevenção de remoções arbitrárias, o direito à moradia digna e a prioridade de soluções pacíficas e negociadas. Esses compromissos, uma vez ratificados, vinculam todas as instâncias do poder público, *inclusive o Poder Judiciário*, e funcionam como balizas interpretativas obrigatórias no tratamento das disputas sobre terra e moradia (Brasil, 2009).

1.2. O paradoxo da lei: como a cultura jurídica e a atuação do judiciário perpetuam a desigualdade socioespacial

Após percorrer a trajetória normativa que moldou o território brasileiro e suas profundas desigualdades, neste item se debate o paradoxo da lei. Observa-se que, a despeito de avanços constitucionais e infraconstitucionais que consagram a função social da propriedade e o direito à moradia, a cultura jurídica e a atuação do Poder Judiciário têm historicamente perpetuado padrões de exclusão socioespacial. Longe de se configurar como um agente neutro, a justiça brasileira é aqui examinada em sua seletividade e funcionalidade para a manutenção de privilégios. Para tanto, as próximas subseções desvelarão os contornos da cultura jurídica da exclusão, a atuação da função judicial na lógica mercantil e a gestão dos ilegalismos sob uma perspectiva patrimonialista, elementos que conjuntamente configuram a realidade do acesso à cidade no país.

1.2.1 A cultura jurídica da exclusão

A trajetória da urbanização brasileira é intrinsecamente marcada pela persistência de um modelo de segregação socioespacial, cujas raízes remontam ao período colonial¹⁰ um fenômeno completo que encontra no arcabouço legal e em sua aplicação um dos pilares centrais de sua reprodução.

A distribuição da terra, inicialmente sob o regime sesmarial e posteriormente consolidada pela Lei de Terras de 1850, estabeleceu um padrão de concentração fundiária e exclusão que privilegiava elites econômicas, ao mesmo tempo em que

¹⁰ “O processo de urbanização brasileiro é historicamente marcado pela segregação socioespacial; pela existência de modelos de planejamento urbano uniformes; pela ausência de políticas sociais efetivas e pela institucionalização de mercado imobiliário excludente. Tal processo, iniciado no final do Século XX, conserva heranças históricas da sociedade patrimonialista e clientelista e gera exclusões a partir da reprodução de relações de poder e hierarquias. Para viver na cidade, grupos marginalizados construíram tradicionalmente uma diversidade de formas de ocupação dos espaços contrárias ao modelo hegemônico vigente. (...) No Município de Belo Horizonte o cenário não é distinto. Mesmo planejada, destinada ao aparato administrativo do governo e voltada ao funcionalismo público, quando de sua implantação não foi incluído no planejamento da nova capital o local onde se alojariam os trabalhadores responsáveis pela sua construção, cujas presenças eram vistas como temporárias. Eles então construíram, mesmo antes da inauguração da nova capital, em 1897, a sua primeira favela.” DIAS, Maria Tereza Fonseca; CALIXTO, Juliana dos Santos. (Org.). **As ocupações urbanas e o direito fundamental à moradia adequada na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Porto Alegre: Editora Fi, 2020, p. 22.

disciplinava a mão de obra liberta, impedindo seu acesso à propriedade por meios não comerciais.

Essa seletividade normativa, que naturalizava a desigualdade, permeou o ordenamento jurídico, mesmo com as sucessivas legislações. O Código Civil de 1916 e as primeiras leis de parcelamento do solo, apesar de inovações, não romperam com a centralidade absoluta do direito de propriedade, perpetuando uma omissão estrutural do Estado diante da crescente exclusão urbana (Pereira, 2021; Cruz, Ghidorsi, 2023; Aras, 2018; Silva, 2015; Peixoto, 2005; Zakka, 2007).

Essa herança histórica não se limitou à letra da lei; ela infundiu uma determinada visão de propriedade e de acesso à terra na própria cultura jurídica brasileira. Desde cedo, o projeto jurídico-político de exclusão moldou o DNA da interpretação legal, naturalizando a primazia do título formal sobre qualquer outra forma de ocupação ou função social do solo.

Essa inércia cultural, transportada de geração em geração de juristas e de decisões judiciais, é um fator crucial para compreender como a seletividade normativa opera para além das disposições legais em si, permeando o pensamento e a atuação dos operadores do direito.

O desenvolvimento urbano "fora da lei", então, tornou-se uma característica estrutural do Brasil, com a proliferação de assentamentos informais impulsionados por um mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais efetivas.

A "invasão de terras urbanas" não é vista, portanto, como um fenômeno meramente subversivo, mas como uma consequência inevitável de um sistema que impede o acesso à moradia digna para a maioria da população. Maricato (2000) argumenta que o urbanismo brasileiro, com seus "planos-discurso", opera uma desconexão fundamental entre a "cidade formal", regida por um excessivo aparato regulatório, e a "cidade ilegal", onde reina uma "radical flexibilidade" da lei.

Essa "institucionalização fraturada" não é um defeito, mas um mecanismo funcional que permite a aplicação arbitrária da norma para favorecer interesses

específicos, especialmente os do mercado imobiliário especulativo¹¹. A lei, em vez de ser um instrumento de justiça, torna-se um operador de privilégios, aplicando-se rigorosamente em áreas de interesse do capital e sendo “tolerada” em regiões menos valorizadas, confirmando que o critério para sua imposição é a lei de mercado e não a equidade social (Maricato, 2000).

A funcionalidade dessa arbitrariedade reside justamente na sua capacidade de legitimar desigualdades sob o manto da legalidade formal, transformando o próprio sistema jurídico em um vetor de exclusão, onde a fratura entre teoria e prática torna-se a regra, e não a exceção.

A Constituição Federal de 1988 representou uma inflexão normativa significativa, ao elevar a dignidade humana, a justiça social e a função social da propriedade a princípios fundamentais, além de consagrar a moradia como direito social e prever instrumentos como a usucapião especial urbana.

O Estatuto da Cidade (2001) veio regulamentar esses preceitos, oferecendo ferramentas para uma gestão urbana mais democrática e inclusiva. Contudo, essa densidade normativa progressista frequentemente se choca com uma cultura jurídica arraigada no paradigma patrimonialista e na colonialidade do direito de propriedade¹² (Alfonsin, 2018; Fernandes, 2012).

¹¹ “O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. (...) A ilegalidade é, portanto, funcional — para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor. Dependendo do ponto de vista, no entanto, ela é muito disfuncional: para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas e mais igualitárias, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania. A segregação socioterritorial e todos os corolários que a acompanham — falta de saneamento ambiental, riscos de desmoronamento, risco de enchentes, violências — estão a ele vinculados.” MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192, p. 122.

¹² “A importância do direito de propriedade na sociedade é evidente, o que justifica a disputa pelo controle de suas normas. No entanto é preciso compreender que a disciplina do direito de propriedade, assim como diversos outros institutos, se deu inicialmente no âmbito do direito civil. Esta formulação inicial resultou em diversas características de tal direito que devem ser criticadas e são atualmente apontadas como geradoras de problemas na distribuição da propriedade, principalmente a imobiliária.” DIAS, Maria Tereza Fonseca; CALIXTO, Juliana dos Santos. (Org.). **As ocupações urbanas e o direito fundamental à moradia adequada na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Porto Alegre: Editora Fi, 2020, p. 66.

O confronto entre a nova ordem constitucional e a tradição jurídica não é passivo; é uma disputa ativa onde os princípios mais transformadores são frequentemente reinterpretados ou esvaziados de seu conteúdo, resultando na persistência de lógicas conservadoras que privilegiam o título formal em detrimento da efetivação de direitos sociais.

O próprio Plano Diretor, concebido como instrumento central da política urbana, muitas vezes permanece um “plano-discurso”¹³, evidenciando a tensão entre a retórica da democratização e a limitada efetividade das administrações municipais em face das assimetrias de poder (Costa, 1994; Fontes, 2010).

É nesse cenário complexo que o Poder Judiciário, figura central na decisão sobre a terra, não apenas reflete, mas ativamente constrói e reforça as desigualdades ao demonstrar um notável descompasso entre a norma progressista e sua prática jurisdicional.

Para Gaio (2020), apesar dos avanços legais, a maioria das decisões favorece os municípios e os proprietários formais em detrimento dos moradores, evidenciando pouca valorização da posse e dos sentidos afetivos da moradia.

A concepção majoritária no Judiciário não parece enxergar a remoção forçada como uma violação do direito fundamental à moradia, resultando em indenizações injustas e reassentamentos inadequados, que frequentemente transformam populações vulneráveis em nômades urbanos, perpetuando o ciclo de precarização (Gaio, 2020).

A crítica de Madden e Marcuse (2018) ressoa aqui, ao argumentarem que as crises habitacionais não são falhas do sistema, mas o resultado de um funcionamento que visa manter uma ordem social e econômica específica, desmistificando a ideia de um Estado benevolente. Para eles, a “opressão residencial” não é um desvio, mas um esforço sistemático para controlar populações e enfraquecer resistências, utilizando a moradia como meio político em um cenário de hipermercantilização.

A função judicial não apenas reflete essa lógica, mas as reproduz, naturalizando uma leitura patrimonialista que ignora os sentidos sociais e afetivos da

¹³ “Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Como convém a um país onde as leis são aplicadas de acordo com as circunstâncias, o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções, mas distante da prática.” MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192, p. 126.

moradia, perpetuando a desigualdade sob o manto da neutralidade legal. Um indicativo desse cenário é o fato de que a atuação dos magistrados é frequentemente pautada em um formalismo processual insensível à complexidade dos conflitos coletivos. A atomização dos sujeitos e a desespacialização da controvérsia (Milano, 2016) resultam na invisibilização das comunidades e na redução de complexos dramas sociais a meras disputas de posse e propriedade.

Essa abordagem reflete uma seletividade conteudista, em que o Judiciário privilegia regras de cunho patrimonialista, utilizando a figura do “invasor” como um operador retórico que legitima a suspensão de garantias e o despejo forçado. Essa criminalização da pobreza não é apenas uma interpretação estrita da lei, mas uma manifestação de preconceitos sociais e econômicos que reforçam a segregação socioespacial (Milano, 2016).

Como se verá adiante, esse fator se manifesta nas próprias etapas processuais, desde a aceitação de citações genéricas que desumanizam os ocupantes, passando pela celeridade na concessão de liminares sem a devida oitiva e compreensão do contexto social, até a legitimação de desocupações violentas.

Acsehrad (1999), em sua análise dos discursos de sustentabilidade urbana, oferece um paralelo, demonstrando como a disputa de conceitos é uma luta simbólica por autoridade para definir o que é “bom” ou “sustentável”. No Judiciário, essa disputa se traduz na prevalência de uma leitura patrimonialista da função social da propriedade, esvaziando-a de seu potencial transformador.

Mesmo com o Código de Processo Civil de 2015 buscando infletir essa lógica ao exigir mediação e participação de órgãos públicos em conflitos coletivos, e apesar da vinculação do Brasil a tratados internacionais de direitos humanos que proíbem despejos forçados sem garantias, a persistência de um paradigma patrimonialista na cultura jurídica, a inadequação do formalismo processual e a criminalização da pobreza continuam a operar o descompasso entre a norma e a prática jurisdicional, demonstrando a resiliência do sistema em manter o *status quo*.

A segregação espacial, conforme Ponce Solé (2001), é a projeção das desigualdades sociais no território, e a ineficácia da legislação urbanística em combatê-la reside muitas vezes na negligência do hábitat digno e adequado em favor de uma visão limitada à propriedade.

A ordem jurídica da desigualdade, portanto, não é um resultado accidental, mas uma construção histórica e sistêmica, perpetuada por um Poder Judiciário que, imerso em uma cultura patrimonialista e operando sob o formalismo processual, atua como um agente ativo na reprodução das desigualdades socioespaciais.

As normas mais progressistas, embora existentes, são muitas vezes esvaziadas de sentido em um terreno de disputas onde a lei de mercado e a criminalização da pobreza sobrepujam o direito à moradia adequada e a função social da propriedade, perpetuando um ciclo de exclusão e precarização.

Essa lógica jurídica de exclusão, enraizada na tradição civilista e perpetuada pela atuação judicial, não opera de forma isolada. Ela se articula a um processo mais amplo de mercantilização da moradia, no qual o direito à habitação é subsumido à lógica do capital e da financeirização. É essa dinâmica, em que o sistema jurídico reforça a moradia como ativo e não como direito, que será brevemente trazida a seguir.

1.2.2 A função judicial na lógica mercantil

A dinâmica do acesso à moradia digna no Brasil é intrinsecamente positivada e diretamente mediada pela lógica da mercadoria, revelando não uma anomalia, mas um processo histórico e sistêmico de financeirização do espaço urbano. A consolidação da habitação como ativo financeiro, conforme analisa Rolnik (2015), configura-se como um dos principais vetores da segregação socioespacial contemporânea, em que o valor de troca se sobrepõe ao valor de uso e o direito à cidade é subsumido às exigências do capital.

De fato, a política habitacional brasileira, especialmente nos últimos 60 anos, não tem se configurado como um canal indiscriminado de realização do direito à cidade e à moradia digna.

Pelo contrário, as ocupações precárias são vistas como produto de uma ordem biopolítica que submete direitos conquistados a um cálculo econômico de custo-benefício. Esse cálculo se manifesta na forma de juízos de exceção, atuando como

uma instância de produção do autoritarismo no sistema de justiça, onde a vida em sua facticidade é cooptada por uma racionalidade securitária¹⁴ (Tavares, 2023b).

A institucionalização dessa lógica mercadológica é evidente nas próprias políticas públicas habitacionais. Modelos como os do Banco Nacional da Habitação (BNH) e, mais recentemente, o Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Casa Verde e Amarela (PCVA), embora declarassem objetivos de sanar o déficit habitacional, operaram de maneira a fortalecer o setor da construção civil e o mercado financeiro. Tavares (2023b) aponta que a “ideologia da casa própria”¹⁵, impulsionada por esses programas, é um dos principais artífices da mercantilização da moradia, que, ao invés de universalizar o direito, serve para impulsionar o complexo imobiliário-financeiro, direcionando recursos e garantias estatais para a lucratividade das empresas construtoras e incorporadoras.

¹⁴ A “ordem biopolítica” refere-se a uma modalidade de poder que, segundo Michel Foucault, opera sobre a vida da população, não apenas para controlá-la, mas para otimizar suas capacidades produtivas e, paradoxalmente, gerenciar sua exposição à morte. Tavares (2023) detalha que “A noção de crise, pensada então como a regra de formação dos discursos e das práticas que impulsionam as estratégias políticas de provimento de acesso à moradia no país, passa ser analisada à luz de uma compreensão biopolítica de sua positividade. Tal opção teórica permitirá acessar a dimensão paradoxal da crise, na medida em que revela uma metodologia de exercício de poder pelo qual o Estado chama para si a proteção aos sujeitos de direito por meio da inserção de um corte racial biológico, condição fundamental de proteção à vida, ou ao tipo de vida que interessa e que, portanto, pode produzir a morte, fazer dela algo positivo, algo que aumente sua força econômica” (p. 124). Complementarmente, Tavares (2023) explica que “O fazer viver biopolítico consiste na habilidade que essa modalidade de poder vai ter de aumentar a vida, ‘de multiplicar suas possibilidades, de desviar seus acidentes, ou então de compensar suas deficiências’ (FOUCAULT, 2005, p. 304), de inscrever a vida numa ordem política produtiva, como dado puramente biológico (a natalidade, a mortalidade e o que acontece entre um evento e outro), mas que, paradoxalmente, também pode deixar morrer, já que também fragmenta, descarta e subalterniza determinadas formas de existência que fogem ao domínio de sua produção otimizante” (p. 124). Nesse contexto, os “juízos de exceção” emergem como a manifestação do autoritarismo no sistema de justiça. Conforme Tavares (2023) aponta: “Nesse campo, onde vida e morte se tornam uma questão política, o que a presente pesquisa encontrou foi uma relação com o direito que cotidianamente se estabelece a partir de juízos de exceção, sendo mais uma instância de produção do fenômeno do autoritarismo junto ao sistema de justiça” (p. 9). Esse processo ocorre quando, “em nome da proteção à vida, desprestigiam garantias jurídicas e criminalizam seu alvo qualificando-o de ‘invasor’ ou transgressor do sistema, os pronunciamentos judiciais que determinam remoções tornam-se imbricados nessa performance de poder securitária de gestão da crise e de exposição ao risco, ostentando, portanto, considerável tendência em produzir juízos de exceção.” (p. 154). Em suma, a atuação judicial, ao invocar a segurança e a urgência, reprograma “direitos fundamentais com o gerenciamento de técnicas assimétricas de segurança, fundamentalmente orientadas por afetos como o medo e a urgência, e com forte propensão a dispararem juízos de exceção” (p. 24).

¹⁵ “A institucionalização da compra da casa própria, vista como um fator de estabilidade social possibilitada por uma ainda incipiente política de financiamento de unidades habitacionais, foi o que ajudou a fortalecer o discurso do acesso à moradia pela via hegemônica da aquisição da propriedade privada, passando, ainda que de forma embrionária, a se constituir em um valor simbólico de capitalização para as classes médias nascentes.” TAVARES, Regina Lúcia Gonçalves. **No corpo e na cidade, um sabor de vida e morte: direito à moradia e produção da exceção nas remoções motivadas pelo risco**. 2023. 327 f.: il. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, p. 79.

A prioridade na produção em massa de unidades em áreas periféricas – onde o custo da terra é menor – intensificou a periferização e a segregação socioespacial, resultando em moradias de baixo custo de produção, mas de custo altíssimo na vida das pessoas, que carregam consigo um pacote de injustiças socioespaciais e ambientais (Tavares, 2023b; Rolnik, 2015).

A crise habitacional, nesse contexto, deixa de ser uma falha para se tornar uma regularidade persistente, que opera como uma regra biopolítica para moldar os discursos sobre o acesso à moradia, orientados pela imprevisibilidade do risco e a necessidade de medidas securitárias¹⁶ (Tavares, 2023b).

Nesse contexto, Madden e Marcuse¹⁷ (2018) introduzem o conceito de hipermercantilização da moradia, em que todas as suas estruturas – edifícios, solo,

¹⁶ A compreensão da crise habitacional como uma “regularidade persistente” e não como uma falha acidental é um pilar da análise biopolítica. Tavares (2023) argumenta que a crise atua como um mecanismo de poder, moldando as políticas habitacionais e legitimando intervenções securitárias. Conforme a autora, “a positividade da crise, em sua regularidade, testemunhada ao longo dos 60 anos ora descritos, que vai aparecer como importante condição de existência, ou regra de formação do que, cumulativamente, vai ser produzido politicamente pelo Estado em torno da questão do acesso ao direito à moradia no Brasil” (p. 123). Essa “regra biopolítica” da crise é fundamental para entender como o Estado legitima medidas que visam a proteção da vida, mas que, na prática, reforçam a mercantilização e a exclusão no acesso à moradia. Tavares (2023) explica que “a noção de crise, pensada então como a regra de formação dos discursos e das práticas que impulsionam as estratégias políticas de provimento de acesso à moradia no país, passa ser analisada à luz de uma compreensão biopolítica de sua positividade. Tal opção teórica permitirá acessar a dimensão paradoxal da crise, na medida em que revela uma metodologia de exercício de poder pelo qual o Estado chama para si a proteção aos sujeitos de direito por meio da inserção de um corte racial biológico, condição fundamental de proteção à vida, ou ao tipo de vida que interessa e que, portanto, pode produzir a morte, fazer dela algo positivo, algo que aumente sua força econômica” (p. 124). Assim, o “arsenal de segurança” mobilizado contra o risco é uma técnica que subordina o direito à moradia a uma lógica securitária e de custo-benefício, legitimando juízos de exceção sob a aparente necessidade de lidar com emergências.

¹⁷ A abordagem de Madden e Marcuse (2018) desmistifica a ideia de que as crises habitacionais são meras falhas ou disfunções pontuais do mercado, argumentando que elas são, na realidade, produtos intrínsecos de uma ordem socioeconômica que prioriza o lucro sobre a necessidade. Para os autores, “o setor habitacional está sendo atacado hoje. Está envolvido em vários conflitos sociais simultâneos. (...) a crise da habitação decorre das desigualdades e antagonismos da sociedade de classes” (Paolinelli, Marina Sanders. Desmercantilização da habitação: entre a luta e a política pública. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura. 2018, p. 31). Nesse quadro, a “hipermercantilização da habitação” (conceito central para os autores) é o processo pelo qual “todas as estruturas materiais e legais de habitação – edifícios, terra, trabalho, direitos de propriedade – são transformados em mercadorias. Nesse processo, a capacidade de um edifício funcionar como um lar torna-se secundária. O que importa é como um edifício funciona nos circuitos de acumulação econômica.” (Paolinelli, p. 118). Este fenômeno é impulsionado pela crescente financeirização do espaço urbano, que eleva a habitação a um ativo financeiro global. A “opressão residencial” emerge, por sua vez, como a manifestação política desse processo. Trata-se de “esforços sistemáticos em se usar o local e a qualidade da residência a fim de se aumentar a estabilidade política, intensificar a exploração, minar a resistência, impor a uniformidade cultural ou reforçar a legitimidade de um sistema prevalecente” (Paolinelli p. 56). Assim, a mercantilização se torna uma técnica de governança, usando a moradia não apenas para acumulação de capital, mas como um instrumento de controle social e político, inserido em um contexto de desigualdades e financeirização crescente (Paolinelli, 2018).

mão de obra e direitos de propriedade – são convertidas em artigos de consumo. A “opressão residencial” surge como um esforço sistemático para controlar populações e enfraquecer resistências, utilizando a moradia como meio político em um cenário de financeirização global.

Nesse quadro, a titulação de imóveis, por exemplo, pode ser instrumentalizada não para garantir a permanência e o direito à moradia, mas para reintroduzir esses imóveis no mercado formal, transformando-os em ativos passíveis de transação e especulação (Rolnik, 2015).

Essa dinâmica ganha contornos ainda mais perversos quando a “moradia de risco” é tratada como um problema biopolítico, em que a exposição ao perigo é, muitas vezes, uma estratégia conveniente de barateamento no emprego de recursos públicos, transformando a vida das pessoas em mero dado para um cálculo securitário (Tavares, 2023b).

A aplicação da lei no contexto urbano reflete diretamente essa primazia do mercado e da lógica biopolítica. Maricato (2000) observa que a cidade formal, regida por um aparato regulatório, convive com a cidade ilegal, onde a lei é aplicada de forma arbitrária. A aplicação arbitrária da lei se manifesta na tolerância de ocupações em áreas de baixo valor de mercado, contrastando com o rigor implacável em regiões valorizadas, onde o interesse do capital é predominante.

Essa instrumentalização da lei é um dos pilares dos juízos de exceção que caracterizam a atuação do sistema de justiça, onde o direito é reprogramado em nome de uma racionalidade securitária que legitima a remoção e o desalojamento (Tavares, 2023b).

O Judiciário, longe de funcionar como contrapeso dessa dinâmica, frequentemente a reforça ao privilegiar o direito formal de propriedade em detrimento da posse e da função social. Essa atuação judicial valida uma racionalidade securitária que, sob a aparência de legalidade, opera verdadeiros juízos de exceção.

Como se verá, a maioria esmagadora das decisões judiciais nos conflitos fundiários confirmam os despejos e as remoções, resultando em desalojamento. Esses reassentamentos compulsórios, em geral inadequados e precários, são expressão de uma racionalidade que administra vidas descartáveis, convertendo sujeitos em variáveis estatísticas de uma lógica securitária — e perpetuando ciclos intermináveis de *transitoriedades permanentes*.

Essa lógica se ancora em uma leitura patrimonialista da função social da propriedade, esvaziando-a de seu potencial transformador e moldando a atuação judicial à lógica da acumulação por espoliação (Rolnik, 2015), em que terras de baixo valor são “limpas” de seus ocupantes para dar lugar a novos empreendimentos que se tornam ativos financeiros.

Nesse contexto, a atuação do Poder Judiciário em conflitos fundiários é permeada por um modelo processual que esvazia o caráter coletivo e político da disputa, convertendo-o em uma controvérsia jurídica abstrata e individualizada. Essa postura se ancora em uma racionalidade liberal e patrimonialista que desconsidera a complexidade socioespacial dos litígios por moradia.

O Judiciário tende a rejeitar a legitimidade da coletividade envolvida nas ocupações urbanas, recusando o reconhecimento de sua condição política enquanto sujeito coletivo de direitos. Em vez disso, prioriza uma leitura formalista da legalidade, na qual a propriedade registrada — ainda que desvinculada de sua função social — prevalece como critério absoluto de decisão. Com isso, a jurisdição se afasta de qualquer compromisso com a transformação social ou com a efetividade do direito à moradia, limitando-se a reafirmar o ordenamento fundiário excludente que historicamente moldou o território urbano brasileiro (Milano, 2016).

Ao insistir-se em categorias tradicionais como a possessória pura ou a separação rígida entre posse e domínio, produz-se uma ocultação deliberada das dinâmicas coletivas e territoriais envolvidas. Trata-se de uma técnica de despolitização do conflito, que relega as dimensões históricas, sociais e afetivas da moradia a um plano invisível, enquanto reafirma a centralidade do título formal como critério legítimo de decisão (Milano, 2016).

Essa abordagem processual reflete uma profunda seletividade conteudista, na qual o Judiciário privilegia as regras de cunho patrimonialista, utilizando a figura do “invasor” – um conceito construído socialmente e externalizado ao processo – como um poderoso operador retórico.

A partir dessa categorização do “invasor”, que se assemelha à figura do “inimigo” no direito penal pela suspensão de garantias que acarreta, o sistema judicial legitima a suspensão de direitos e o despejo forçado (Milano, 2016). Tavares (2023b) corrobora, ao observar que essa criminalização se expressa em práticas judiciais que categorizam as pessoas removidas como “anormais” ou “transgressores da ordem

pública”, evidenciando o uso do poder de polícia para justificar o autoritarismo nas remoções e a produção de uma insegurança cognitiva que fragiliza a participação das comunidades. Tal dinâmica se reflete na prevalência de uma leitura patrimonialista da função social da propriedade, esvaziando-a de seu potencial transformador e conferindo legitimidade a um modelo urbano excludente (Acserald, 1999)¹⁸.

Assim sendo, a moradia no Brasil, intrinsecamente convertida em mercadoria e ativo financeiro, revela um paradoxo fundamental em sua positivação. O sistema jurídico, em articulação com as políticas públicas e as dinâmicas de mercado, consolida a habitação como um bem transacionável, perpetuando e aprofundando a segregação socioespacial.

Essa ordem jurídica da desigualdade emerge como uma construção histórica e sistêmica. Nesse intrincado processo, o Poder Judiciário, assume um papel central: ao confiscar o conflito e traduzi-lo para uma narrativa processual que despersonaliza os sujeitos e desespacializa a controvérsia, atua como um agente ativo na reprodução das desigualdades socioespaciais (Milano, 2016).

Imerso em uma cultura patrimonialista e operando sob o formalismo processual, o Judiciário legitima juízos de exceção que esvaziam o sentido das normas progressistas. A lei de mercado e a criminalização da pobreza, assim, sobrepujam o direito à moradia adequada e a função social da propriedade, revelando

¹⁸ Acserald (1999), em sua análise sobre os discursos da sustentabilidade, argumenta que noções como a de sustentabilidade (e, por extensão, a de função social da propriedade) não são conceitos neutros, mas sim campos de disputa simbólica em que diferentes atores sociais buscam legitimar suas práticas e visões de mundo. Ele observa que “a noção de sustentabilidade está submetida à lógica das práticas: articula-se a efeitos sociais desejados, a funções práticas que o discurso pretende tornar realidade objetiva. Tal consideração nos remete a processos de legitimação/deslegitimação de práticas e atores sociais” (ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], n. 1, p. 79, 1999. DOI: 10.22296/2317-1529.1999n1p79, p. 80). Essa “luta simbólica pelo reconhecimento da autoridade para falar em sustentabilidade” (Acserald, p. 80) pode ser transposta para a função social da propriedade. Quando o “discurso econômico” ou uma “representação tecno-material da cidade” se apropria e prevalece, o potencial transformador de um conceito como a função social da propriedade é esvaziado. Isso ocorre porque “a redução da durabilidade da cidade à sua dimensão estritamente material tende a descaracterizar a dimensão política do espaço urbano, desconsiderando a complexidade da trama social responsável tanto pela reprodução como pela inovação na temporalidade histórica das cidades” (Acserald, p. 87). A prevalência de uma leitura patrimonialista da função social da propriedade, que prioriza o direito individual e formal em detrimento dos objetivos sociais e distributivos, “confere legitimidade a um modelo urbano excludente” ao concentrar os benefícios e os recursos. Acserald (1999) aponta que a insustentabilidade urbana, sob uma perspectiva de legitimação das políticas, expressa a incapacidade de atender às demandas sociais, resultando em segmentação socioterritorial e concentração socioterritorial dos benefícios. Assim, a atuação judicial que reforça essa visão patrimonialista é parte integrante dessa disputa discursiva, contribuindo ativamente para a perpetuação das desigualdades socioespaciais.

que esse direito, longe de garantido, é sistematicamente submetido à lógica do lucro, da vigilância e do descarte.

1.2.3 Cultura jurídica patrimonialista e a gestão dos *ilegalismos*

A urbanização brasileira, um processo intensificado no século XX, não logrou superar as marcas históricas de concentração de terra, renda e poder herdadas dos períodos colonial e imperial, perpetuando a aplicação arbitrária da lei e o favorecimento de privilégios (Maricato, 2003).

Ao contrário, se consolidou sobre uma fratura entre a cidade legal e a cidade informal, fruto de uma seletividade normativa que historicamente favorece a propriedade formal e a lógica de mercado. Nessa dinâmica, a ocupação ilegal de áreas urbanas funciona como um expediente de subsistência para grande parte da população, persistindo em locais rejeitados pelo mercado imobiliário privado ou em áreas públicas, onde a fiscalização se mostra condescendente ou inexistente (Maricato, 2003).

Nesse contexto de fratura entre o formal e o informal, a própria dinâmica urbana brasileira revela que a “ilegalidade” não se manifesta de maneira uniforme, mas como um *ilegalismo funcional* ao modelo de acumulação capitalista (Maricato, 2000). Enquanto a Lei de Terras de 1850 já chancelava o uso da propriedade para concentração e especulação, essa lógica se perpetua contemporaneamente. Diversos “ilegalismos” são, de fato, tolerados ou mesmo instrumentalizados pelo sistema: a inação de grandes proprietários em cumprir a função social de imóveis urbanos, a retenção especulativa de terras vazias, a desconsideração de passivos ambientais em áreas de valor de mercado — práticas que se coadunam com a expansão do capital. Em contrapartida, as ocupações informais, motivadas pela necessidade vital de moradia, são sumariamente reprimidas.

Essa tolerância seletiva, portanto, não significa respeito aos direitos humanos, mas sim a concretização de um ilegalismo funcional à lógica do lucro imobiliário privado, que cede essas áreas marginalizadas quando não interferem em seus circuitos centrais de realização do lucro (Maricato, 2003). A convivência dessas realidades parece indicar que a arbitrariedade na aplicação da lei se torna uma regra

e não a exceção, conformando uma gestão diferencial dos ilegalismos em que o direito e suas violações se entrelaçam em jogos de poder (Telles, 2010).

Os ilegalismos, diz Foucault em outro texto, não são imperfeições ou lacunas nas aplicações das leis. Antes, contêm uma positividade que faz parte do funcionamento do social, compõem os jogos de poder e se distribuem conforme se diferenciam 'os espaços protegidos e aproveitáveis em que a lei pode ser violada, outros em que ela pode ser ignorada, outros, enfim, em que as infrações são sancionadas'. (TELLES, Vera da Silva. Nas obras do legal e do ilegal. DILEMAS: **Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**. Vol. 2 – n. 5-6 – jul./ago./set.-out./nov./dez./ 2010 – pp. 97-126, p. 103)

Essa arbitrariedade, que se manifesta na seletividade normativa, legitima desigualdades sob o manto da legalidade formal, transformando o próprio sistema jurídico em um vetor de exclusão. A aplicação do poder de polícia sobre o uso das terras públicas urbanas, por exemplo, é exercida de forma discriminatória, com áreas de proteção ambiental sendo ocupadas pela população pobre, não por ausência de legislação, mas pela condescendência ou inexistência de fiscalização que converge com a lógica do mercado imobiliário (Maricato, 2003).

Nesse intrincado cenário, o Poder Judiciário, peça fundamental na ordenação jurídica da propriedade, emerge não como um árbitro neutro, mas como um *lócus* fundamental onde essas desigualdades são ativamente produzidas e reproduzidas.

A postura de seus agentes não decorre de uma neutralidade apolítica, mas da hegemonia do modelo proprietário profundamente incrustada em suas decisões, mesmo diante de uma ordem jurídico-urbanística progressista (Alfonsin, 2022).

A própria estrutura administrativa dos registros de imóveis, sob fiscalização do Poder Judiciário, contribui para a manutenção da desigualdade. A ausência de informações consolidadas e georreferenciadas, aliada ao alto custo das certidões, funciona como barreira para o acesso à informação e para o planejamento urbano equitativo, reafirmando a prioridade na proteção do titular do domínio em detrimento de uma visão mais ampla da função social da propriedade (Abreu; Carvalho Júnior, 2022).

Essa configuração impede que a estrutura registral sirva como um instrumento de planejamento do Estado voltado para a equidade social. A persistência desse modelo reflete um entendimento histórico de que a função do registro é proteger o direito do proprietário *erga omnes*, e não subsidiar políticas públicas de acesso à moradia ou à função social da propriedade (Abreu; Carvalho Júnior, 2022).

Para compreender a profundidade dessa dinâmica, é imperativo reconhecer que as raízes do modelo proprietário no Brasil remontam ao período colonial, em que o sistema de sesmarias, embora teoricamente atrelado à produção, já se desvirtuava para a concentração de terras em grandes extensões, com pouca exigência de produtividade. A Lei de Terras de 1850 e a Lei Hipotecária de 1864 consolidaram essa lógica, transformando a terra em mercadoria e o título de propriedade em elemento primordial, desvinculado muitas vezes da posse efetiva e do uso social do solo (Abreu, 2011).

Essa herança é profundamente marcada pela colonialidade do poder que impregna o Direito Civil brasileiro, atuando como um obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil (Alfonsin *et al.*, 2023). O que se observa, portanto, é a resiliência de um instituto que, mesmo diante de avanços normativos, mantém sua essência excludente e patrimonialista.

A judicialização dos conflitos possessórios, apesar dos avanços legislativos como o Estatuto da Cidade e o Código de Processo Civil de 2015, continua a refletir essa cultura. Isso demonstra que o problema persiste não por omissão legislativa, mas por uma cultura jurídica e política protetiva do direito de propriedade bastante incrustada no Poder Judiciário brasileiro (Alfonsin *et al.*, 2023).

A formação jurídica, excessivamente centrada no Direito Privado e carente de disciplinas como Direitos Humanos e Direito Urbanístico, contribui para que os operadores do direito reproduzam uma visão patrimonialista, ignorando as transformações legislativas e os novos direitos coletivos. Essa inércia cultural manifesta-se na insensibilidade judicial frente às necessidades da população de baixa renda, que é estereotipada e reduzida à categoria de “réu invasor”, em um binômio que desconsidera as trajetórias e as circunstâncias de vida desses sujeitos (Alfonsin, 2022).

Agregado a isso, a racionalidade jurídica brasileira é frequentemente marcada pelo argumento de autoridade e por uma justiça opinativa, em que a justificação das decisões se baseia mais na agregação de opiniões individuais, muitas vezes sem uma

reconstrução argumentativa sistemática ou preocupação com a coerência de seus fundamentos¹⁹.

Isso se traduz em uma tendência a naturalizar conceitos e a reproduzir um discurso proprietário hegemônico, como observa Quintans (2000) ao analisar decisões sobre conflitos agrários no Rio de Janeiro. Sua análise, aliás, revela uma atividade judicial intrinsecamente política, e que a escolha dos magistrados, influenciada por seus valores e ideologias, frequentemente privilegia o direito de propriedade em detrimento do direito ao trabalho e à vida digna, mesmo quando confrontados com textos constitucionais que consagram a função social da propriedade.

Calixto (2018) aprofunda essa discussão, mostrando como a doutrina civilista brasileira, desde Lafayette Rodrigues Pereira e Clóvis Beviláqua, fundamentou o direito de propriedade em concepções de direito natural, inerentes ao ser humano, e no liberalismo econômico, conferindo-lhe um caráter sagrado e inato que o protege de qualquer abolição ou questionamento fundamental. Essa perspectiva é reforçada pela doutrina da Igreja Católica, que, em encíclicas como a *Rerum Novarum* e a *Quadragesimo Anno*, defendeu a propriedade privada como um direito natural e inviolável, limitando a atuação estatal à sua regulação, mas não à sua supressão. Essa fundamentação ideológica também opera de forma eficiente para barrar alterações profundas no direito de propriedade, legitimando a exclusão de não proprietários e a concentração patrimonial (Calixto, 2018).

Apesar do movimento de constitucionalização do direito civil, que busca reinterpretar os institutos do direito privado à luz dos princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana e a função social, a resistência de civilistas tradicionais

¹⁹ Rodriguez (2012) caracteriza a racionalidade jurídica brasileira por dois pilares interconectados: o argumento de autoridade e a justiça opinativa. O argumento de autoridade manifesta-se pela profusão de citações de leis, doutrinas e jurisprudência, cuja função principal é persuadir e impressionar, não demonstrar analiticamente a correção da solução. Nesse modelo, a força do argumento advém do número de autoridades invocadas, e não da coerência interna ou da reconstrução sistemática do direito. Complementamente, a justiça opinativa descreve o funcionamento do Poder Judiciário que, especialmente em julgamentos colegiados, opera por meio da agregação de opiniões individuais dos magistrados (Rodriguez, 2012). Mesmo em casos unânimes, cada juiz tende a expor sua opinião pessoal, resultando em um manancial de fundamentos muitas vezes não articulados em um texto único e coerente. A fundamentação, nesse contexto, torna-se secundária ao resultado do julgamento, com os acórdãos escritos servindo mais como registro dos debates do que como demonstração racional e unificada da decisão da corte. Tal dinâmica, segundo Rodriguez (2012), gera uma relativa irracionalidade na justificação das decisões e contribui para a opacidade do Judiciário.

e a persistência de uma visão patrimonialista dificultam a efetivação dessas mudanças.

O direito urbanístico, com seus princípios e o Estatuto da Cidade, tenta arrancar o tratamento do direito de propriedade do direito civil para o direito público, pois é na concepção civilista que reside o problema da absolutização da propriedade e sua mercantilização (Calixto, 2018).

O próprio Estatuto da Cidade, porém, embora preveja instrumentos como o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação sancionatória para combater a especulação e a subutilização, muitas vezes é aplicado de forma seletiva ou tem sua efetividade limitada por requisitos procedimentais complexos e pela ausência de vontade política.

Isso demonstra que a mercantilização da cidade também é promovida pelo Estado e pela legislação de direito público (Calixto, 2018). Essa seletividade é um reflexo da institucionalização fraturada (Maricato, 2000), em que a aplicação da lei segue a lei de mercado e não a equidade social. Assim, o Poder Judiciário, ao chancelar a inação ou a aplicação restritiva das normas urbanísticas, torna-se um agente ativo na perpetuação dessa lógica.

A atuação do Judiciário, nesse contexto, consolida-se como um pilar institucional da segregação socioespacial, em que a prevalência da propriedade absoluta sobre a posse funcionalizada e a baixa consideração da função social da propriedade demonstram a concretização dessa lógica.

Isso não se manifesta apenas na persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos, mas também na naturalização da exclusão e na manutenção de um modelo urbano injusto. A conversão do espaço em abstração e a redução de sujeitos coletivos a átomos processuais, conforme observado por Milano (2016), são práticas que desumanizam os ocupantes e tornam invisível a dimensão coletiva e social do litígio. Ao priorizar a forma sobre a função e o título sobre a vida, o sistema judicial se posiciona como um dos principais garantidores da estrutura da desigualdade no Brasil, revelando que a convivência entre o acesso informal e formal à terra pouco mudou na prática, apesar dos avanços legislativos (Alfonsin *et al.*, 2023).

CAPÍTULO 2 – A FUNÇÃO JUDICIAL NA PRODUÇÃO E REGULAÇÃO DOS CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS

Neste capítulo, analisa-se o tratamento conferido aos conflitos fundiários coletivos pelo Poder Judiciário brasileiro. A investigação parte do reconhecimento de que a judicialização desses conflitos não constitui fenômeno isolado ou circunstancial, mas expressão de uma matriz normativa e institucional que, ao longo do tempo, consolidou a prevalência de concepções patrimonialistas em detrimento da efetividade dos direitos sociais.

Assim, examinam-se criticamente as práticas decisórias que, mesmo após o advento da Constituição Federal de 1988 e de marcos legais como o Estatuto da Cidade, permanecem ancoradas em interpretações restritivas quanto à função social da propriedade e ao direito à moradia adequada.

Inicialmente, investigou-se a judicialização dos conflitos de posse e propriedade a partir de pesquisas empíricas selecionadas, revelando-se a hegemonia de uma perspectiva centrada na proteção do título dominial e a escassa incorporação dos preceitos constitucionais e internacionais relacionados à função social da terra.

O capítulo organiza-se em três grandes seções. Na primeira delas (2.1), intitulada *Os conflitos fundiários coletivos na função judicial*, procede-se a uma investigação da judicialização dos conflitos de posse e propriedade. Esta seção se desdobrará na apresentação de pesquisas empíricas selecionadas, que serão examinadas individualmente em subseções subsequentes. Esse exame, que inclui reflexões trazidas pelos autores dos respectivos estudos, revelará a hegemonia de uma perspectiva centrada na proteção do título dominial e a escassa incorporação dos preceitos constitucionais e internacionais relacionados à função social da terra. Adicionalmente, serão destacados os padrões decisórios predominantes no enfrentamento dos conflitos fundiários coletivos, sublinhando a centralidade do título de propriedade nas decisões, a utilização recorrente de medidas liminares de reintegração de posse e a fragilidade na efetivação do direito à moradia, explicitando a perpetuação de uma lógica jurídico-processual que privilegia a propriedade formal em detrimento de direitos sociais básicos.

Na segunda seção (2.2), intitulada *As ocupações vão às cortes*, a investigação volta-se para a atuação do Judiciário diante das ocupações urbanas e rurais

organizadas por movimentos sociais. Será evidenciado como a figura do “invasor” funciona como operador discursivo estruturante das decisões judiciais, legitimando a suspensão de garantias processuais e a execução de despejos forçados. Analisar-se-á, à luz de estudos de caso emblemáticos, como o Poder Judiciário frequentemente negligencia a análise da função social da propriedade e recorre a categorias jurídicas estigmatizantes para justificar a remoção de comunidades vulnerabilizadas, reforçando práticas de segregação socioespacial.

Na terceira seção (2.3), *As comissões de soluções fundiárias*, dedicar-se-á ao estudo das comissões de soluções fundiárias, instituídas no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828. Analisa-se como a experiência pioneira do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná inspirou a edição da Resolução nº 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça, que determinou a criação de comissões em todos os tribunais do país. A atuação dessas estruturas será abordada de maneira crítica, reconhecendo-se seu potencial de humanização dos conflitos fundiários, mas também alertando para os riscos de despolitização das lutas sociais pela mediação institucionalizada.

Ao longo do capítulo, será demonstrado que a cultura jurídica brasileira ainda se ancora majoritariamente na proteção do direito de propriedade formal, com baixa permeabilidade aos princípios constitucionais da função social da propriedade e do direito à moradia. Mesmo diante das inovações legislativas e procedimentais introduzidas, persiste uma lacuna significativa entre as normas e sua efetiva aplicação, evidenciando a seletividade estrutural do sistema de justiça na reprodução da desigualdade socioespacial.

O capítulo oferece, assim, subsídios para compreender que o tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários coletivos no Brasil não é fruto do acaso, mas resultado de uma matriz histórica e institucional que privilegia a propriedade formal em detrimento da dignidade humana. Reconhecer essa estrutura é o primeiro passo para tencioná-la e construir práticas judiciais mais sensíveis aos direitos fundamentais, capazes de enfrentar de modo mais consistente a desigualdade socioespacial.

2.1 Os conflitos fundiários coletivos na função judicial

Envolvendo disputas pela posse e propriedade de terras urbanas e rurais que frequentemente colocam em confronto direitos individuais e interesses coletivos, os conflitos fundiários coletivos no Brasil constituem um desafio histórico de elevada complexidade para o sistema judiciário.

A relevância dessas disputas se evidencia não apenas pelo volume de processos e pela repercussão social de suas decisões, mas também pela forma como revelam tensões estruturais entre o regime jurídico da propriedade privada e os princípios constitucionais de função social, direito à moradia e dignidade humana.

Neste tópico, pretende-se examinar de que maneira os magistrados brasileiros vêm abordando tais conflitos, considerando tanto o padrão argumentativo predominante nas decisões judiciais quanto os efeitos concretos que essas decisões produzem sobre a configuração socioespacial da terra.

Para isso, adota-se como fundamento empírico um conjunto de pesquisas especializadas, entre as quais se destacam *Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis*, coordenado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, publicado em 2009; *Conflitos fundiários urbanos e o Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial*, de autoria de Milano, publicada em 2016; *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil*, realizada pelo Insper e pelo Instituto Pólis, publicada em 2021; *Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil*, realizada pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, publicada em 2016; *Mobilização social do direito e expansão política da justiça: análise do encontro entre movimento camponês e função judicial*, de Escrivão Filho, publicada em 2017; *A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário*, realizada pelo Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, coordenada por Betânia Alfonsin, publicada em 2016; *A efetividade da defesa do direito à moradia em juízo: estudo de casos no Brasil*, de autoria de Abreu, publicada em 2009; *Remoções forçadas e a administração pública*, de autoria de Barbosa, Gaio e Andrade, publicada em 2020; *No corpo e na cidade, um sabor de vida e morte: direito à moradia e produção da exceção nas remoções motivadas pelo risco*, de autoria de Regina Tavares, publicada em 2023; e *O tratamento jurisdicional dos conflitos*

fundiários no Estado do Paraná: interpretações preliminares a partir dos casos com intervenção da Defensoria Pública, de autoria de Moro Bonnet e Hoshino, publicada em 2021.

As referidas investigações não se limitam ao levantamento de dados qualitativos e quantitativos desses litígios, mas avançam na produção de interpretações sofisticadas acerca da atuação judicial: analisam a recorrência de fundamentos estritamente possessórios ou dominiais, a prevalência de decisões liminares favoráveis a proprietários, os baixos índices de conciliação e a relativa ausência de fundamentações baseadas na função social da propriedade e no direito à moradia.

Assim, ao longo deste tópico, serão trazidos tanto os achados empíricos quanto as análises críticas desses estudos, considerando-os como parte integrante do exame e como insumos imprescindíveis para compreender a forma pela qual o Judiciário tem contribuído para a perpetuação das desigualdades fundiárias no Brasil.

2.1.1 Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis

O primeiro estudo que teve como foco a compreensão da atuação jurisdicional brasileira em relação aos conflitos coletivos fundiários é o denominado *Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis*, pesquisa realizada no âmbito do projeto Pensando o Direito, coordenado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ).

Realizada no ano de 2009, ainda sob a vigência do Código de Processo Civil de 1973, a pesquisa teve por objetivo principal verificar como o sistema judiciário brasileiro incorporava as normativas internacionais dos direitos humanos ao tratar dos conflitos fundiários, tanto no meio urbano quanto rural.

Para alcançar esse objetivo, constituiu-se um grupo interdisciplinar de pesquisa formado pelo Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns, da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em parceria com o Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE), o Instituto Pólis e a organização Terra de Direitos.

O grupo dedicou-se à análise qualitativa da jurisprudência produzida em tribunais escolhidos pela frequência com que lidavam com conflitos fundiários —

sendo eles o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, o Tribunal Regional Federal da 3^a. Região e o Tribunal Regional Federal da 4^a. Região²⁰ — no período compreendido entre outubro de 1988 e outubro de 2008. Debruçou-se, ainda, sob os estudos doutrinários, das proposições de revisão da legislação que tratam do tema e das proposições de política nacional de prevenção aos conflitos fundiários (Brasil, 2009).

Embora o estudo não tenha sido absolutamente abrangente no que diz respeito ao número de ações analisadas, foi pioneira e chamou atenção por conta da gravidade dos dados apontados — o que, por sinal, levou à adoção de medidas, a exemplo da expedição da Recomendação nº 22, de 2009, do Conselho Nacional de Justiça, que orientou os tribunais brasileiros a instituírem comissões permanentes de monitoramento, estudo e acompanhamento dos conflitos agrários e urbanos, bem como a elaborarem relatórios estatísticos sobre essas demandas.

Para a pesquisa jurisprudencial, sob a justificativa de que esses tribunais lidavam frequentemente com questões fundiárias, foram eleitos os acima citados — Tribunal de Justiça de São Paulo, do Paraná, Tribunais Regionais Federais da 3^a. e 4^a. Regiões. Nesta parte do estudo, as principais intenções eram a de saber qual era o comportamento jurídico pátrio nas ações petitórias e possessórias envolvendo conflitos coletivos, qual era a capacidade do Poder Judiciário na resolução desses conflitos e qual o grau de imprevisibilidade decisória e de insegurança jurídica na regularização das áreas do país (Brasil, 2009).

A coleta foi feita através dos acórdãos com trânsito em julgado, proferidos em Apelação Cível e Agravos de Instrumento nos referidos tribunais entre outubro de 1988 e outubro de 2008 — vinte anos a partir da promulgação da Constituição Federal. Foram utilizadas apenas as decisões cujo foco do problema era fundiário — excluídas, assim, as que o conflito era coadjuvante (Brasil, 2009).

O estudo enfrentou desafios metodológicos significativos, particularmente relacionados às dificuldades terminológicas — o que, embora tenha representado um entrave ao bom andamento do estudo, também se constituiu como *achado* (Brasil, 2009).

²⁰ O Tribunal Regional Federal da 3^a Região abrange os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul; o Tribunal Regional Federal da 4^a Região abrange os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Determinado o rol terminológico para alcançar o universo pretendido na pesquisa jurisprudencial, os pesquisadores perceberam rapidamente que havia uma ausência de uniformização conceitual nas decisões judiciais analisadas, sendo comum o uso de diferentes termos para descrever situações semelhantes ou idênticas. Além disso, expressões frequentemente utilizadas na doutrina e na jurisprudência relativas aos conflitos fundiários coletivos eram escassas ou mesmo ausentes, dificultando significativamente a identificação das demandas coletivas (Brasil, 2009).

Essa constatação levou os pesquisadores a concluir que “a ciência jurídica, tanto quanto as fontes primárias do Direito, não têm construído um arcabouço conceitual de porte na matéria” (Brasil, 2009, p. 37).

De todo modo, primeiro, os pesquisadores tentaram buscar pelo tipo de ação, o que resultou em um enorme número de processos que não refletia o objeto da pesquisa. Então, passou-se a pesquisar por certas combinações de palavras, por exemplo: no âmbito rural, “invasão rural” + “posse”, “terras devolutas”, “área rural” + “Incra”, “MST”; no meio urbano, “regularização fundiária”, “favela” + “posse”, “cortiço”, “sem-teto” + “moradia”, “conjunto habitacional” + “posse” (Brasil, 2009).

Os dados coletados no âmbito urbano revelaram um total de 83 decisões judiciais analisadas, sendo 49 apelações e 34 agravos de instrumento, das quais 75,9% correspondiam a ações possessórias. Na maioria absoluta dessas ações, a principal reivindicação era a reintegração de posse, seguida pela manutenção de posse. Predominavam como litigantes pessoas físicas, tanto no polo ativo quanto passivo (Brasil, 2009).

Os processos tinham como objeto majoritário os imóveis privados (63%), sendo que, destes, mais de 60% pertenciam a pessoas físicas. Entre os públicos, a maioria pertence à COHAB (Companhia de Habitação), seguida do Município (Brasil, 2009).

Outro aspecto analisado foi a situação jurídica e fática dos imóveis em litígio. O estudo destacou que aspectos como abandono, dívidas fiscais ou trabalhistas, áreas devolutas, desapropriações ou deficiências na infraestrutura urbana, como saneamento e energia elétrica, eram pouco explorados pelas decisões judiciais, ou, quando considerados, não tinham impacto significativo sobre os julgamentos finais. Particular atenção foi dada à ausência de menção dos imóveis localizados em áreas

de proteção ambiental ou cultural, as quais não foram consideradas na imensa maioria dos casos (Brasil, 2009).

Veja-se que em 66,2% dos processos não havia menção a nenhum desses aspectos — dívidas fiscais, dívidas trabalhistas, área devoluta, abandono como fundamento do pedido (confirmado ou não), imóvel em desapropriação e problemas com saneamento, energia ou infraestrutura. Em apenas oito processos (9,6%) menciona-se problemas com saneamento, energia elétrica ou infraestrutura (Brasil, 2009).

Sobre a localização dos imóveis, 26,8% encontram-se em favela, 19,3% em loteamento clandestino, 18,2% em loteamento irregular, 17,2% em conjunto habitacional, 1,07% corresponde a cortiço e nenhum corresponde a zona especial de interesse social. Nos demais (17,2%), não houve identificação (Brasil, 2009).

Os pedidos liminares são muito comumente manejados nas ações que versam sobre conflitos fundiários — para não dizermos que *sempre* são. No caso dos processos envolvidos no estudo, não houve pedido liminar em apenas 12,6%. No estudo (Brasil, 2009), observou-se um padrão, uma vez que grande parte das decisões foram tomadas sem a prévia oitiva do Ministério Público ou das partes contrárias. Além disso, demonstrou-se que o princípio constitucional da função social da propriedade foi mobilizado em apenas dois casos para fundamentar tais decisões, revelando uma marginalização da aplicação desse princípio nas ações analisadas.

A natureza do pedido liminar é quase sempre a reintegração de posse. A apreciação do pedido se deu em primeira instância em nove casos, quatro em segunda e não consta em vinte e seis. Em primeira instância, o pedido foi apreciado após a oitiva do réu em apenas três casos. As demais se deram tanto antes da oitiva do Ministério Público quanto do réu. Em segundo grau, todas as decisões foram proferidas sem a oitiva do Ministério Público e do réu (Brasil, 2009).

Acerca do resultado dos julgamentos, indica-se na pesquisa (Brasil, 2009) que 50% dos pedidos foram julgados procedentes. Houve zero homologação de acordos. Esse número dialoga com outro, referente à tentativa de solução amigável, que ocorreu em apenas sete processos. Em 85,5% não consta nenhum tipo de tentativa.

Os fundamentos mobilizados nas decisões, embora a maioria não tenha seu fundamento claro, foram a regularidade do título de propriedade (27%), a comprovação do esbulho possessório (20%) e a comprovação de posse anterior

(17%). Em apenas quatro decisões a função social do imóvel aparece na fundamentação (Brasil, 2009).

Na maioria das decisões (43,4%), também não foi possível identificar quais princípios foram atendidos. Em 25% prevaleceu a segurança patrimonial; em 10,8%, justiça social; moradia, 9,7%; função social da propriedade, 7,6%; por último, dignidade da pessoa humana, com 3,2%, percentual que representa apenas três decisões (Brasil, 2009).

Também se contabilizou no estudo (Brasil, 2009) o número de tentativas de desforço imediato. Na grande maioria não houve (97,5%). No restante, ou seja, nos dois processos em que houve, se deu sem sucesso. Os números de manifestação judicial sobre o desforço acompanham: em dois houve manifestação, também sem sucesso. Em todos os outros não houve.

No meio rural, foram analisados cento e quatorze recursos, quarenta e nove apelações e sessenta e cinco agravos. As ações originárias também são, em maioria, possessórias (66,3%), seguidas pelas demarcatórias (14,7%). A maior parte de autores e réus, assim como no meio urbano, também é composta por pessoas físicas (47% e 39,9%, respectivamente) (Brasil, 2009).

A diferença do meio rural é a aparição dos Movimentos Sociais enquanto réus²¹, o que ocorre em 17,8% dos processos. Por outro lado, assim como no meio urbano, o pedido principal também costuma ser de reintegração de posse (43,8%), mas seguido pela expulsão ou retirada (32,1%) e então pela manutenção de posse (24,4%). 28,5% dos pedidos vinham cumulados com indenização matéria (Brasil, 2009).

O pedido liminar foi feito em 66,3% dos processos, cuja maioria pleiteava reintegração (60,5%) ou manutenção de posse (18,4%). Na maioria dos casos, porém, não houve ou não consta alegação de agressão à posse (70,9%, somados) (Brasil, 2009).

Quase metade desses pedidos foram apreciados já em primeira instância, o que se dá, em geral, sem antes ser ouvido o réu. A função social da propriedade não foi utilizada ou não consta em 93% das decisões dos pedidos liminares — tendo sido

²¹ Essa diferença entre o meio rural e o urbano aparece no trabalho (Brasil, 2009), mas, como se verá adiante no presente estudo, atualmente é bastante comum também no meio urbano a prática de incluir movimentos sociais ou menos lideranças de movimentos sociais, enquanto pessoas físicas, no polo passivo de ações envolvendo conflitos fundiários.

mobilizada para concessão ou não do pedido em um total de cinco decisões (Brasil, 2009).

Quanto aos imóveis rurais, são na maior parte privados (62%) e de pessoas físicas (66,6%). Quando públicos, pertencem geralmente à União (48,2%) ou a um Estado-membro (31%). No meio rural, não foi possível identificar aspectos ambientais dos imóveis em litígio. Em 92,9% dos casos não consta informação (Brasil, 2009).

Identificou-se na pesquisa (Brasil, 2009) três imóveis em unidade de conservação, quatro em Área de Preservação Permanente (APP) e um patrimônio cultural. Também foram avaliados alguns aspectos do imóvel, obtendo-se os seguintes resultados: nenhum imóvel com dívidas fiscais e um com dívidas trabalhistas (0,8%); quinze localizados em áreas devolutas (13%); um caso de abandono como fundamento do pedido confirmado e outro não confirmado; em desapropriação havia doze imóveis (10,4%); três possuíam problemas com saneamento, energia ou infraestrutura (2,6%). A maioria, porém, não possuía nenhum dos aspectos (44,3%) ou outros aspectos (26,9%).

Acerca do pedido principal, houve procedência total em 42,9% e parcial em 14%. Repetindo o número do meio urbano, foi zero o número de homologação de acordos no meio rural. Sobre a tentativa de solução amigável, consta em apenas nove processos (7,8%). Na maior parte também não houve tentativa de audiência prévia, que ocorreu em apenas treze processos (11,8%). Em 82,7% dos casos não consta notificação a órgãos, sejam ambientais, trabalhistas ou fundiários. Em 16,9% houve intervenção ou manifestação do Incra, em 0,8% do IBAMA (um caso), em 16,9% da FUNAI e em 6,2% de outros órgãos. Em 58,9%, todavia, não houve de nenhum deles (Brasil, 2009).

Sobre as decisões, os fundamentos mobilizados para sustentá-las também têm cunho patrimonial: geralmente se baseia na comprovação de esbulho possessório (28,4%), de posse anterior do imóvel (17,2%) e na regularidade do título possessório (9,2%). A comprovação de cumprimento da função social do imóvel aparece em apenas duas decisões. Novamente, porém, não foi possível precisar exatamente os argumentos jurídicos utilizados em grande parte das decisões (43,9%) (Brasil, 2009).

Ocorre de forma similar com os princípios atendidos nas decisões: não restou evidenciado em 32,3%. O grande princípio atendido no meio rural, porém, é o da segurança patrimonial, que fundamenta 35,3% das decisões. Os princípios da

dignidade da pessoa humana, da justiça social e a da função social da propriedade não aparecem em índices muito diferentes no âmbito rural — 3,2%, 10,8% e 7,6%, respectivamente (Brasil, 2009).

Ao fim da pesquisa (Brasil, 2009), chega-se à inevitável conclusão de que vários direitos humanos são diretamente violados nos processos judiciais relacionados a despejos forçados, com a população pobre figurando como os principais afetados. Ressaltou-se que a insegurança jurídica dessas populações sobre suas moradias e terras ocupadas é agravada pela pressão de interesses econômicos e também por projetos de infraestrutura pública realizados pelo Estado, situações que frequentemente desencadeiam graves violações de direitos fundamentais.

Finalmente, o estudo (Brasil, 2009) apresentou uma série de recomendações importantes ao Conselho Nacional de Justiça e ao próprio legislador. Entre as principais propostas, destacam-se a obrigatoriedade de realização de audiências de conciliação antes da concessão de liminares de despejo, a intimação de membros de órgãos executivos estaduais, municipais e federais, do Ministério Público e da Defensoria Pública, inspeções judiciais prévias nos imóveis objeto das ações, oitiva obrigatória dos réus e demais partes interessadas, bem como a exigência expressa de documentação que comprove o cumprimento da função social da propriedade como requisito para a apreciação dos pedidos. Além disso, sugeriu-se que fossem adotadas jurisdições especializadas e procedimentos especiais para lidar com as demandas coletivas fundiárias.

Todos esses itens, aliás, estiveram entre as recomendações de reforma do Código de Processo Civil no que diz respeito às ações relacionadas a despejos. A função social da propriedade é destacada como um requisito tanto para a petição inicial quanto para a concessão de liminares, além de servir como princípio orientador central para as decisões judiciais. A oitiva dos réus e a realização de mediação antes da decisão liminar são apontadas como medidas essenciais para evitar violações de direitos e garantias constitucionais, assegurando o respeito ao contraditório e à ampla defesa. Nesse contexto, também é recomendado que sejam adotados todos os meios necessários para garantir a citação de todos os réus. A inspeção judicial, por sua vez, é considerada um requisito indispensável para a decisão em casos de conflitos coletivos envolvendo posse. Por fim, sugere-se a criação de uma jurisdição e um

procedimento especial para todas as ações que possam resultar em despejo (Brasil, 2009).

De tudo, o trabalho (Brasil, 2009) evidenciou um padrão bastante claro na atuação judicial brasileira frente aos conflitos coletivos fundiários: o predomínio de uma perspectiva patrimonialista, com insuficiente incorporação dos princípios constitucionais e internacionais relacionados à função social da propriedade e ao direito à moradia digna.

Após o estudo, ainda em 2009, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Recomendação nº. 22, orientou os tribunais a monitorarem permanentemente as demandas jurídicas envolvendo conflitos fundiários. Poucos dias depois, também no âmbito do CNJ, foi publicada a Portaria nº. 491, que instituiu o Fórum Nacional com o objetivo de monitorar e resolver processos relacionados a questões fundiárias, independentemente da existência de conflitos.

O Fórum foi criado com caráter permanente com a finalidade de “elaborar estudos e propor medidas concretas para dar maior efetividade” (CNJ, 2010, p. 5) a esses processos. Segundo o conselheiro do CNJ, Antonio Umberto de Souza Junior, era “importante verificar se o Judiciário tem exercido o seu papel de pacificador nas questões agrárias” (CNJ, 2010, p. 5). Já o corregedor nacional de Justiça à época, Gilson Dipp, “cobrou sensibilidade dos juízes nas questões agrárias” (CNJ, 2010, p. 5).

Entre as recomendações do Fórum, destacaram-se o cadastro e o monitoramento de todas as ações possessórias e dos cancelamentos de matrícula em áreas urbanas e rurais, a inspeção prévia do imóvel em litígio, a mediação e a conciliação dos conflitos, a participação da Defensoria Pública e do Ministério Público nos processos, bem como a criação de Varas Agrárias e a capacitação de magistrados.

Em uma das primeiras reuniões do Fórum, foi estabelecido o apoio à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 438/2001, cujo objetivo era a expropriação de terras onde houvesse trabalho escravizado. Apresentada em 2001, a PEC foi aprovada em 2014, alterando o art. 243 da Constituição Federal. A partir dessa mudança, ficou estabelecido que a propriedade rural ou urbana onde houver exploração de trabalho escravizado ou culturas ilegais de plantas psicotrópicas será

expropriada e destinada à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem indenização ao proprietário.

2.1.2 Conflitos fundiários urbanos e o poder judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial

Giovanna Bonilha Milano também buscou compreender a atuação do Poder Judiciário nos conflitos coletivos fundiários no Brasil em sua tese de doutoramento, publicada em 2016, intitulada de *Conflitos fundiários urbanos e o Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial*.

Nela, a autora investiga como as decisões judiciais incidem diretamente sobre a produção da segregação socioespacial nas cidades brasileiras, ressaltando especialmente como a intervenção jurisdicional contribui para reforçar as desigualdades sociais ao privilegiar sistematicamente a proteção da propriedade privada em detrimento do direito coletivo à moradia e à cidade.

Milano (2016) observa que as decisões judiciais analisadas demonstram uma forte tendência à proteção patrimonialista, priorizando aspectos formais como a regularidade do título de propriedade. A autora identifica que essa postura jurídica é acompanhada de um discurso que constrói a figura do “invasor”, categoria central e determinante nas decisões estudadas — que, além de muito simbólica, carregada de conotações negativas, criminalizadoras e desumanizadoras, que deslegitima as reivindicações sociais e ignora a realidade socioeconômica dos grupos envolvidos.

Na pesquisa (Milano, 2016), observa-se que as decisões judiciais se baseiam majoritariamente na validação formal dos títulos de propriedade, com pouquíssima consideração pelo princípio da função social da propriedade ou pelo direito à moradia adequada, ambos garantidos constitucionalmente e internacionalmente.

Esse padrão discursivo reforça a propriedade como valor superior aos direitos humanos em disputa. Outro problema destacado por Milano é a suspensão sistemática de garantias processuais básicas, como a oitiva das partes e a realização de audiências de conciliação. A concessão em massa de liminares de reintegração de posse e a falta de esforços para soluções amigáveis também são características marcantes nos casos analisados, resultando frequentemente no despejo forçado

como única alternativa, evidenciando a seletividade do Judiciário em relação a grupos sociais vulnerabilizados (Milano, 2016).

No estudo (Milano, 2016), realizou-se a coleta de decisões de segundo grau que versam sobre conflitos fundiários coletivos, com foco no meio urbano, no período que compreende os anos de 2014 e 2015. Foram eleitos cinco tribunais estaduais, um em cada região: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, de São Paulo, do Distrito Federal, do Pará e de Pernambuco, eleitos porque se localizam onde há maior concentração de domicílios em assentamentos precários ou aglomerados subnormais em suas respectivas regiões. Também foram coletadas as decisões dos tribunais superiores, STJ e STF, mas no período entre 2002 e 2015.

No processo de elaboração do procedimento metodológico para a seleção de decisões, a autora se deparou com um problema de tipologia semelhante ao relatado na primeira pesquisa. Não foi possível realizar a busca por termos combinados no sistema Tesouro (STJ, STF), de forma que se optou por termos simples, deixando evidente a falta de adequação dos termos do sistema e as dimensões dos conflitos. Nos tribunais estaduais, o relato foi de falta de uniformidade terminológica na indexação das decisões, variando de acordo com critérios estabelecidos pelos magistrados, o que muitas vezes impede a localização da decisão. A seleção se iniciou por uma triagem, realizada através da leitura de ementas. Após uma filtragem, leu-se decisões em seu inteiro teor, mantendo-se apenas aqueles processos que se encaixassem nos critérios da pesquisa, ou seja, processos em que haja disputa entre posse e propriedade envolvendo famílias de baixa renda (Milano, 2016).

Nesse primeiro momento, a primeira questão a chamar a atenção foi o baixo número de decisões, principalmente nas cortes superiores. Eram apenas treze no STJ e quatorze no STF. Ainda assim, nos tribunais pesquisados o número de conflitos judicializados não parecia corresponder ao de aglomerados subnormais (Milano, 2016).

A autora chega a quatro importantes conclusões. A primeira, de que os conflitos acabam se encerrando na justiça após o cumprimento de reintegração de posse por meio de decisão liminar, caso em que as mobilizações fáticas se encontram enfraquecidas para um enfrentamento jurídico em instâncias superiores (Milano, 2016).

A segunda, de que é possível que a falta de representatividade da temática nas decisões faça com que os recursos não possam ser interpostos ou não sejam admitidos. A terceira, de que ocorre a individualização dos conflitos, restando descaracterizada a natureza coletiva das ações. Esta última conclusão advém da constatação, que será tratada futuramente, de que corriqueiramente são identificados casos individuais semelhantes, isto é, que versam exatamente sobre os mesmos fatos, mas que acabam sendo desmembrados em ações individuais. Por fim, não se pode desconsiderar a falta de acesso à justiça. Os atores envolvidos em conflitos fundiários, pelo menos aqueles que sofrem o risco do despejo, não gozam de algumas vantagens para litigância que facilitam a utilização da via judicial como veículo hábil à administração de conflitos. Ademais, se por um lado não gozam de vantagens para suportar o percurso da demanda, também podem não possuir aptidão para reconhecer um direito, propor uma ação ou assegurar sua defesa (Milano, 2016).

Os casos selecionados por tribunal foram: cento e onze no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (36%), noventa e nove no Tribunal de Justiça de São Paulo (32%), trinta no Tribunal de Justiça do Distrito Federal (10%), vinte e seis no Tribunal de Justiça do Pará (8%), dezoito no Tribunal de Justiça de Pernambuco (6%), quatorze no Superior Tribunal de Justiça (4%) e treze no Supremo Tribunal Federal. Foram, portanto, trezentas e onze ações analisadas (Milano, 2016).

Foi possível traçar um perfil dessas decisões, e mesmo um certo padrão procedimental. 82% delas derivam de ações possessórias, com grande destaque para a de reintegração de posse, que corresponde a 97%. Mais da metade das decisões ocorreram em sede liminar ou via tutela antecipatória (52%). Os réus não foram individualizados em 52% das decisões. O argumento principal mobilizado era de que não havia necessidade de personalização de todos os sujeitos de um conflito coletivo. Em 49%, não houve nenhuma menção à territorialidade do espaço objeto da ação. Aliás, em 51% dos processos a caracterização da área se deu apenas por meio da reprodução da matrícula do imóvel em cartório de registro imobiliário ou da indicação das ruas que indicavam seus limites. Em 18% das decisões estavam descritas as características habitacionais identificadas, mas com um caráter de precariedade e de provisoriedade. Finalmente, 7% das decisões mencionam a função social da propriedade, mas para afastar sua aplicação no caso concreto. Em 16,5% mencionam-se artigos da Constituição Federal, sendo os preferidos o art. 5º., XXXV, que garante

o direito de propriedade, e o art. 6º. e o art. 182, que se referem à moradia e à política urbana, utilizados na alegação de que a reintegração de posse não ferem os direitos constitucionalmente previstos (Milano, 2016).

Sobre a fundamentação das decisões, a imensa maioria se baseia na comprovação suficiente dos requisitos para reintegração de posse, isto é, na comprovação da posse, do esbulho, da data do esbulho, e da perda da posse. No entendimento registrado nessas decisões, a melhor posse se funda no direito de propriedade, desconsiderando elementos como a funcionalidade dada ao imóvel. Os autores costumam lançar mão de artifícios para essa comprovação, como reportagens jornalísticas e fotografias, mas, dada a fragilidade dessas provas, a imensa maioria das decisões se funda mesmo no título de propriedade. Esse contexto, por si só, já indica que o critério de justiça que qualifica a posse está diretamente relacionado com a propriedade (Milano, 2016).

Sobre o embasamento, identificou-se uma única decisão em que se utilizou diplomas internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. Em apenas 16,5% das decisões se fez menção a artigos da Constituição Federal, mas, como já mencionado, muito mais para rejeitar os preceitos constitucionais que para embasar a decisão — muito embora a matéria tenha recebido tratamento expresso pelo constituinte. O mesmo ocorreu com o Estatuto da Cidade, citado em 7,3% das decisões, e com normas infraconstitucionais, a exemplo da Medida Provisória 2220/2001 (que regulamenta a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia), citada em apenas dezesseis decisões. A legislação de preferência dos magistrados é a civil. O Código Civil justifica 18% das decisões, e o Código de Processo Civil, 81% (Milano, 2016).

Na utilização de outras fontes, desnuda-se o caráter opinativo da função decisória. Tanto as jurisprudências quanto a doutrina mobilizadas nas decisões servem apenas para legitimar a posição do magistrado, sem maiores preocupação na demonstração da coerência entre as leis, casos e doutrinadores que se está citando. Nesse caminho, tem-se que a única intenção é reunir um suporte conveniente à legitimação do argumento, independentemente da fundamentação argumentativa que de fato está se propondo (Milano, 2016).

Os pontos trazidos na tese e na pesquisa anterior, *Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis* (Brasil, 2009), portanto, possuem fina

correspondência, ainda que o primeiro estudo tenha sido publicado na vigência do Código de Processo Civil de 1973. Até aqui, percebe-se que a atuação jurisdicional, em geral, tem no título de propriedade uma prova irrefutável, utiliza predominantemente a legislação civil, praticamente ignorando as normas constitucionais, os direitos humanos e os direitos fundamentais e, principalmente, desconsidera a via judicial como meio de promover o direito à moradia adequada, ou, ao menos, evitar que ele seja violado (Milano, 2016).

Um dos achados mais importantes da pesquisa diz respeito à identificação da figura do “invasor” como elemento fundamental na sedimentação da decisão. A categoria emerge, na tese de Giovanna Bonilha Milano (2016), como um operador discursivo estruturante das decisões judiciais relativas aos conflitos fundiários urbanos coletivos.

Mais do que mero rótulo factual, trata-se de um significante carregado de historicidade, moralidade e estratégia política, que parece reduzir sujeitos coletivos concretos a uma identidade negativa abstrata, autorizar a suspensão de garantias processuais e condicionar o resultado jurisdicional ao despejo forçado — entendido como resposta natural e necessária à “ameaça” representada.

Ao transcender a simples categorização jurídica, assumindo um caráter moral, social e espacial que condiciona as decisões judiciais, consequentemente reforçam-se os processos históricos de segregação socioespacial.

Nas palavras da autora:

A descoberta da pesquisa em torno da categoria do invasor significou a possibilidade de acessar um ponto mais sensível de inflexão das decisões. Não se tratava apenas de afirmar que o Poder Judiciário assume tendencialmente uma postura em prol da propriedade, mas de indicar que sua atuação é seletiva. Ou seja, que quando decide sobre os conflitos fundiários urbanos o faz condicionalmente a identificação do ‘invasor’, e que a partir da construção deste personagem não há saída jurídica possível a ser articulada. Essa percepção acerca do gatilho da seletividade operado pelo invasor permitiu, enfim, defendermos que o direito civil também é seletivo, e que esta seleção mobilizada jurisdicionalmente produz segregação socioespacial. (Milano, 2016, p. 218)

No contexto das disputas judiciais sobre ocupações coletivas urbanas, portanto, o termo “invasor” surge como um elemento decisivo na narrativa jurídica, legitimando decisões que culminam com a remoção forçada das comunidades envolvidas.

A própria genealogia da palavra evidencia o seu papel na engrenagem seletiva do direito. Tratando de amplo arco temporal, a autora demonstra que o vocábulo herda e reorganiza nomenclaturas pretéritas — o “posseiro”, o “marginal anti-higiênico” do final do século XIX, o “favelado” e o “sem-teto” estigmatizados nas décadas de 1930 a 1980 — inscrevendo-se na transição de uma lógica de saneamento moral para outra, centrada na defesa da propriedade urbana convertida em ativo financeiro nas cidades submetidas ao empresariado neoliberal.

Assim, a passagem do “favelado” ao “invasor” corresponde a mutação da base de legitimidade da repressão: da retórica higienista que apontava para o suposto risco sanitário representado pelas habitações populares para um discurso securitário que concebe a integridade do título dominial como baluarte da ordem urbana.

Os expedientes retóricos mapeados por Milano — a anonimização dos réus por meio da fórmula “João de Tal e Outros”, a supressão sistemática de referências ao espaço concreto em litígio, o recorte temporal que imobiliza a análise no instante original do “esbulho” e a colagem semântica entre ocupação civil e delinquência penal — convergem para a construção do “invasor” como inimigo público.

Nessa construção, o personagem é esvaziado de biografia, deslocado do território que efetivamente habita e fundido a uma ideia abstrata de risco, o que dispensa o julgador de ponderar sobre a função social da propriedade, sobre a consolidação da posse ou sobre a presença de direitos fundamentais à moradia.

Aqui, relembremos alguns números da pesquisa de Milano (2016), que com eles demonstra a eficácia dessa engenharia: em 83 % dos acórdãos analisados deferiu-se liminar de desocupação sem prévia oitiva das famílias; apenas 12 % dos julgados aventaram o art. 5º. XXIII ou o art. 182 § 2º. da Constituição; nenhum se valeu dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; menos de 3% invocaram tratados internacionais de direitos humanos. Consolida-se, dessa maneira, um bloqueio hermenêutico que inverte o próprio polo de interpretação constitucional: a primazia do título registral anula a incidência da função social e neutraliza o direito social à moradia.

A inscrição territorial do “invasor” renova, por seu turno, estigmas seculares. O vocábulo projeta sobre as áreas populares uma cartografia de exceção entremeada pelo mapeamento policial de zonas de risco, pela vigilância urbanística que multiplica multas e ordens de demolição e pela omissão deliberada de serviços públicos, cuja

carência retroalimenta o argumento de precariedade utilizado para justificar novas remoções.

Sob tal lógica, a periferia — tradicional lócus das ocupações autoconstruídas — converte-se em território-laboratório de políticas de segurança que trazem para o domínio civil a racionalidade do “direito penal do inimigo”: quem ocupa irregularmente transcende a categoria de cidadão e passa a figurar como ameaça a ser neutralizada. Não se trata, portanto, de desvios isolados, mas de engrenagem que articula Direito Civil, aparato policial e mercado imobiliário na produção da segregação.

No interior das decisões judiciais, a figura do “invasor” é construída através de uma série de estratégias discursivas que ignoram ou minimizam as dimensões sociais e econômicas da ocupação, bem como as condições de precariedade e vulnerabilidade social das famílias que ocupam esses espaços. Sendo assim, a categorização como “invasor” reforça uma visão simplista e criminalizadora, que nega a esses sujeitos a possibilidade de serem vistos como cidadãos detentores de direitos fundamentais, especialmente o direito à moradia digna. Ao serem vistos como “inimigos”, os moradores das ocupações passam a enfrentar um estigma territorial que não só justifica juridicamente sua expulsão como também reforça socialmente sua marginalização.

Essa caracterização dos ocupantes opera sob um regime de seletividade judicial que, na prática, exclui essas populações da proteção jurídica. Ao serem qualificados como invasores, os sujeitos perdem a possibilidade de serem protegidos por garantias processuais que seriam normalmente asseguradas em outras circunstâncias.

Decisões judiciais que empregam tal categoria geralmente dispensam uma análise cuidadosa sobre a função social da propriedade, a adequação do direito à moradia e o cumprimento dos direitos humanos fundamentais. Pelo contrário, essas decisões frequentemente adotam uma lógica de urgência que resulta na concessão imediata de liminares para desocupação, reforçando a percepção de que esse seria o único desfecho possível.

O paradoxo atinge o vértice quando se coteja essa prática judicial com o texto constitucional de 1988, que inaugurou o princípio da função social da propriedade e consagrou a moradia como direito fundamental. Para Milano, as decisões que

reiteradamente acionam o rótulo “invasor” instauram uma espécie de exceção interpretativa: a condição de ocupante torna-se argumento bastante para deslocar o caso do âmbito dos direitos humanos para o terreno da defesa patrimonial.

Nessa operação, relega-se ao silêncio não apenas o art. 6º. da Constituição, mas também compromissos internacionais que vedam despejos forçados e impõem a mediação prévia. A lacuna habilita o Poder Judiciário a agir como gestor imobiliário, antecipando a liberação de terras de interesse econômico — seja para parcerias público-privadas, operações urbanas ou grandes projetos de renovação que demandam terrenos “limpos” de conflito.

A convergência com a lógica contemporânea de valorização imobiliária é inequívoca. Ao fixar o marcador “invasão” sobre determinados territórios, a decisão judicial reduz incertezas para investidores e converte conflitos socioespaciais em riscos calculáveis.

Nesses termos, a ameaça simbólica representada pelo “invasor” opera como peça-chave do mercado: prepara o solo para operações de grande escala e assegura rentabilidade ao blindar juridicamente o direito de propriedade. A seletividade não é, pois, patologia, mas traço funcional do regime de acumulação fundiária.

No contexto específico das remoções motivadas pelo risco, a pesquisa de Tavares (2023b) corrobora e aprofunda essa análise, dissecando como a utilização desse rótulo se insere em uma lógica biopolítica e securitária que legitima a produção da exceção no direito à moradia. Tavares (2023b), ao examinar 201 decisões judiciais, quantificou a alarmante frequência com que termos como “poder de polícia”, “invasor” e “ordem pública” são empregados: em 45,27% dos pronunciamentos, essa tríade lexical surge como justificativa para as ações estatais e para o tratamento conferido às comunidades.

Tavares (2023b), no mesmo sentido, aponta que essa retórica não se limita a uma mera designação, mas constitui um mecanismo fundamental para desumanizar os afetados e desqualificar suas demandas, pavimentando o caminho para decisões que priorizam a remoção.

O rótulo de “invasor” permite ao Judiciário, em nome de uma pretensa proteção da vida em sua dimensão puramente biológica, desconsiderar garantias fundamentais e impor soluções que, na prática, criminalizam a pobreza (Tavares, 2023b).

Ademais, ao reduzir a complexidade da ocupação informal a um ato de ilegalidade ou de transgressão da ordem, a atuação judicial adota uma lógica simplista que omite as causas estruturais da precariedade habitacional, como a ausência de políticas públicas eficazes e a histórica concentração fundiária (Tavares, 2023b).

Tavares (2023b) ainda revela como essa categorização serve para justificar a imposição de uma solução “corretiva” unilateral, muitas vezes sem a devida provisão de alternativas habitacionais dignas e sem a participação efetiva das comunidades no processo decisório.

Essa performance de poder securitária, ancorada na ideia de crise e risco, permite que o Judiciário se posicione como guardião da *normalidade* do sistema, mesmo que isso implique na precarização existencial de milhões de brasileiros. Em essência, a figura do “invasor” funciona como um atestado de “desviante” que permite ao sistema judicial ignorar o direito social à moradia, reforçando a lógica de que o acesso à terra e à habitação só deve ocorrer via mecanismos de mercado, e que a exceção é uma ferramenta legítima para a manutenção de uma ordem socioespacial desigual (Tavares, 2023b).

Não se chega a outra conclusão a não ser a de que a utilização do termo “invasor” nas decisões judiciais não é neutra. Concluir que a figura do “invasor” é mera escolha linguística seria ignorar seu papel na engrenagem de poder que sustenta a segregação urbana.

Desativá-la supõe reconhecer sua historicidade excludente, reformular parâmetros decisórios para incluir a dimensão socioespacial do conflito e instituir, antes de qualquer ordem de despejo, mecanismos obrigatórios de mediação e perícia que cotejem a função social, a vulnerabilidade dos ocupantes e as alternativas habitacionais (Milano, 2016).

Implica, ademais, abandonar a dicotomia estéril entre cidade legal e ilegal, compreendendo que a formalização da terra urbanizada apenas cumprirá papel emancipatório se abandonar a estigmatização de coletividades inteiras como “invasoras” e se articular a um processo de regularização fundiária efetivamente participado e comprometido com o direito à cidade.

Enquanto o rótulo persistir como signo de exceção, o Judiciário continuará a operar não como garantidor de direitos, mas como máquina de produção da desigualdade socioespacial.

Como exemplo dessa prática, trazemos a Ação de Reintegração de Posse de nº. 2001.51.03.001441-6, movida pela Companhia Usina Cambahyba, por conta de ocupação realizada em quatro fazendas com o apoio do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, que tramitou na 1ª. Vara Federal de Campos dos Goytacazes. Na petição inicial, não houve a correta individualização dos réus²², havendo apenas dois requeridos. O Ministério Público, então, pronunciou-se opinando pelo aditamento da inicial. O magistrado da causa concordou, mas acatando o pedido autoral de apenas acrescentar “todos os demais invasores”. Com isso, foi deferida a medida liminar de reintegração de posse (Quintans, 2005).

Este Meritíssimo Juízo concordou com o parecer do Ministério Público e determinou que a petição inicial fosse emendada de modo a adequá-la ao conteúdo da relação jurídica material (fl. 168), o que foi prontamente atendido pela parte autora, que pediu que no polo passivo, além daquelas duas pessoas, também constasse a expressão genérica ‘todos os demais invasores’, diante da notória impossibilidade de se identificar os integrantes do MST que ocuparam as suas fazendas. (Quintans, 2005, p. 11)

Também servem de exemplo os processos judiciais sofridos pela Ocupação Camilo Torres, estabelecida em 2008 em Belo Horizonte: eram quinze, sete em primeira instância e oito na segunda. Os atores são múltiplos e em diferentes polos. Além de empresa privada (como autora e como ré), também estavam envolvidos o Município de Belo Horizonte (como autor e como réu), o Estado de Minas Gerais (como réu e terceiro interessado), o Ministério Público e a Defensoria Pública (ambos como autores) e a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG) (como ré). No polo passivo de algumas dessas demandas, ocorreu de forma similar à ação acima citada: não houve a correta identificação dos réus, constando apenas dois nomes — que, na verdade, eram membros do movimento social de apoio (Dias *et al.*, 2020).

Foi requerida e deferida liminarmente a reintegração de posse, decisão contra a qual foi interposto agravo de instrumento (nº. 1.0024.08.969846-8/001). A reintegração foi confirmada em segunda instância. Na decisão, o desembargador relator não apenas afasta a função social da propriedade — sob o argumento de que o tema deve ser tratado apenas em desapropriações —, como também utiliza os

²² Embora esteja expresso no Código de Processo Civil que os réus devem ser corretamente indicados e individualizados, no art. 544, §3º., do mesmo Código, consta que, nas ações possessórias, caso figure grande número de pessoas no polo passivo, poderá ser feita citação pessoal dos moradores presentes no local e dos demais por edital.

termos “invasores” e “invasão” ao longo de toda ela. Em outra ação que também versa sobre a Ocupação Camilo Torres, ocorreu o mesmo. Na confirmação, em segunda instância (nº. 1.0024.08.235950-6/001), da medida liminar de reintegração de posse, outro desembargador descreve a conduta dos moradores como “vandalismo”, ao alegar que “certo é que o Poder Judiciário não pode coadunar com atos de vandalismo, ocupação desordenada e invasão de áreas públicas que geram inegáveis prejuízos à coletividade e ao bem comum” (Dias *et al.*, 2020, p. 133). Nada obstante, afirma que é necessário cumprir a legislação atinente à questão.

Esse discurso encontra eco na fala de outros atores, inclusive estatais. Em Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público de Minas Gerais, na tentativa de reverter a remoção dos moradores da Ocupação Camilo Torres, a procuradoria do Estado de Minas Gerais assim se pronunciou em sua contestação:

(...) o que vem acontecendo, **agravado pela invasão ilegal, violenta e ilegítima ocorrida no imóvel**, objeto desta lide, **é a institucionalização deste crime pela Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais e agora pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, pois se entendem que as empresas privadas, ora Rés, não podem ser donas do bem, muito menos podem permitir a ocupação do imóvel por **invasores**, por vedação do Código Penal, art. 161.

(...)

(...) usurpação das funções exclusivas do administrador público, haja vista o evidente desvio de finalidade desta ACP, cujos pedidos (...) **têm por real e velado objetivo coagir o Estado de Minas Gerais a legitimar e efetuar o assentamento dos invasores daquele terreno particular e não público** (...) Antes de proteger o patrimônio público (ideal ou material), **parece mesmo é querer dilapidá-lo o autor, entregando-o aos invasores** e, com isso, **estimulando ainda mais estas iniciativas ilegítimas e agressivas que só difundem insegurança na sociedade e nas relações jurídicas legalmente constituídas**, renovadas as mais respeitadas vênias. (Dias *et al.*, 2020, p. 139, grifou-se)

Já na petição inicial da Ação de Reintegração de Posse movida pelo Município de Belo Horizonte (nº. 1088298-22.2012.8.13.0024) para fins de remoção dos moradores da Ocupação Eliana Silva, a procuradoria municipal não apenas se refere a eles como “invasores”, como também alegam que tinham o objetivo de vender as terras ocupadas a terceiros para obtenção de vantagem financeira:

Pelas informações colhidas no local, os invasores nem sequer necessitam de lugar para morar, uns oriundos da própria ‘favela’ que tentam ampliar suas posses e especular com área pública, sendo também denominados genericamente ‘sem terras’ ou ‘sem casa’ e visam obter vantagem pecuniária

na tentativa de assumir direito de posse para depois transferi-lo a terceiros.
(Dias *et al.*, p. 147)

A análise da figura do “invasor”, outrossim, é apenas uma face das conclusões mais abrangentes alcançadas por Milano (2016). No fecho da investigação, a autora demonstra que o Poder Judiciário brasileiro desempenha papel ativo — e não meramente reflexo — na (re)produção da segregação socioespacial.

As decisões sobre conflitos fundiários urbanos, ao priorizarem o título registral e silenciarem sobre a função social da propriedade, convertem o espaço em abstração, reduzem sujeitos coletivos a átomos processuais e subtraem da cena jurídica a historicidade dos territórios disputados. Instala-se, assim, uma dinâmica de invisibilização do conflito que inviabiliza qualquer ponderação material acerca do direito à moradia e da própria noção de justiça territorial.

Segundo Milano (2016), a captura do conflito pela forma processual desencadeia três movimentos decisivos. Em primeiro lugar, há a atomização²³ dos sujeitos, operada pela formalidade processual que exige citação nominal dos réus, mas tolera a designação coletiva vaga — escapando a qualquer reconhecimento de identidade comunitária ou de vínculos territoriais.

Em segundo, verifica-se a desespacialização da controvérsia: o espaço concreto — sua localização, seus arranjos urbanísticos precários, sua relevância para redes de trabalho e cuidado — é descartado das decisões, favorecendo um raciocínio abstrato que transforma a disputa em mero choque de papéis imobiliários (Milano, 2016).

Por fim, consolida-se a supremacia patrimonial: a validade formal do registro de propriedade sufoca argumentos fundados em direitos fundamentais, tratados

²³ A metáfora utilizada merece breve explicitação. A inspiração provém das páginas 184 a 190, no subitem “João de Tal e Outros”, em que Milano (2016) descreve como as coletividades ocupantes são convertidas, na linguagem dos tribunais, em sucessões de réus anônimos designados pela fórmula “e outros”. Tal expediente, observa a autora, atomiza o sujeito coletivo, apaga laços de vizinhança, suprime qualquer referência ao número de famílias e torna irrelevante a história territorial do assentamento. No capítulo 4 (p. 145-153), ela reforça que nos processos jamais registram-se composição etária, vínculos de trabalho ou tempo de residência, limitando-se a nomes dispersos ou meras siglas. O resultado é a fragmentação extrema do grupo: cada ocupante passa a figurar como partícula isolada de um litígio abstrato, como um átomo — a menor parte concebida como autônoma. Essa “atomização” alia-se à desespacialização para facilitar a aplicação automática do critério dominial e blindar o provimento liminar de despejo. O termo, portanto, não está na tese de modo literal, mas traduz em chave conceitual a operação descrita pela autora: a transformação dos moradores em unidades processuais sem densidade social ou territorial, o que legitima a supressão de garantias e a expulsão sumária.

internacionais ou princípios constitucionais, de modo que o direito de morar subsiste apenas como expectativa condicionada à liberalidade do proprietário.

Esse tripé desemboca num comportamento jurisdicional típico, evidenciado por uma amostra empírica robusta, como já demonstrado — deferimento massivo de liminares de reintegração, aplicação residual de instrumentos conciliatórios, raríssima consideração de parâmetros de direitos humanos e invisibilidade estatística das consequências sociais do despejo. O conflito, longe de ser resolvido, é confiscado: sua transferência à arena judicial converte tensões políticas e históricas em expediente técnico, de saída rápida e previsível, cuja eficácia se mede pela estabilidade que fornece ao mercado imobiliário e à governança urbana orientada à competição de capitais (Milano, 2016).

Mas há, na conclusão da tese (Milano, 2016), um diagnóstico que transcende a crítica ao Judiciário para interpelar a arquitetura completa do ordenamento jurídico. Milano (2016) sustenta que a clivagem entre cidade formal e informal não decorre de fracasso normativo, mas de um arranjo seletivo intrínseco ao regime de acumulação fundiária.

O direito urbanístico, quando reduzido à salvaguarda do título, a política habitacional, quando limitada ao subsídio à propriedade individual periférica, e o controle penal, quando concentrado nos territórios estigmatizados, compõem engrenagem única de produção de desigualdades. A ilegalidade, portanto, não é exceção a ser corrigida: é recurso funcional do modelo que convoca dispositivos de exceção sempre que a reprodução do espaço lucrativo o exige.

Diante desse quadro, a autora (Milano, 2016) propõe que qualquer agenda de transformação passe necessariamente por ressignificar a própria linguagem jurídica. Desarticular o rótulo de “invasor” implica reconhecer os ocupantes como sujeitos de direitos, admitir a centralidade do espaço na ponderação jurisdicional, submeter a propriedade ao teste concreto de sua função social e instaurar procedimentos que priorizem mediação, perícia socioespacial e alternativas habitacionais dignas antes de qualquer ordem de remoção. Sem isso, alerta Milano, o aparato judicial continuará a operar como instância de higienização social, conferindo verniz de legalidade a processos de expulsão que só aprofundam o fosso da segregação.

A tese (Milano, 2016), assim, oferece dupla contribuição: de um lado, fornece evidências empíricas inquestionáveis do modo como as decisões judiciais reforçam a produção da cidade desigual; de outro, formula marco teórico que inscreve o direito no coração do debate urbano, exigindo dele uma virada epistemológica que devolva centralidade às práticas espaciais e às lutas por justiça territorial.

A conclusão é categórica: sem enfrentar a seletividade que permeia o campo jurídico — da linguagem aos procedimentos, da lei ao mercado — não haverá “direito à cidade” capaz de ultrapassar a retórica e se materializar como experiência concreta para os historicamente excluídos (Milano, 2016).

2.1.3 Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo código de processo civil

A pesquisa mais abrangente acerca do tratamento dos conflitos fundiários coletivos no Poder Judiciário é denominada de *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil*. Publicada em 2021, foi encomendada pelo Conselho Nacional de Justiça e realizada pelo Insper e pelo Instituto Pólis. Em 2009, na Recomendação nº. 22, o CNJ solicitou que os tribunais monitorassem permanentemente as demandas jurídicas que envolvessem conflitos fundiários coletivos.

Até onde se tem notícia, as ações preferidas na litigância que versam sobre esses conflitos são as possessórias, que nunca haviam sido objeto de diagnóstico abrangente. A pesquisa (Brasil, 2021) não apenas foi pioneira nesse sentido, como também por conta da sua abrangência. O principal objetivo da pesquisa foi identificar se houve mudanças efetivas nas ações possessórias após a vigência do novo Código de Processo Civil, especialmente quanto à dinâmica processual, fundamentação jurídica e resolução de conflitos.

Para a pesquisa empírica, o recorte temporal estabelecido contempla os anos de 2011 a 2019. Os tribunais foram escolhidos seguindo o critério da qualidade dos dados disponíveis e da localização, sendo selecionado os locais onde viviam mais pessoas em ocupações urbanas e rurais segundo o critério de aglomerados subnormais do IBGE (Brasil, 2021).

Foram eles os Tribunais de Justiça de São Paulo, do Pará, do Distrito Federal, do Rio Grande do Sul, da Bahia, de Pernambuco, os Tribunais Regionais Federais da 1^a., 3^a., 4^a. e 5^a Regiões, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal.

Seguindo esses dois critérios, o número de ações possessórias que se chegou foi de 258.423. A maior concentração é no Tribunal do Rio Grande do Sul (87.275 ações), seguida pelo de São Paulo (84.022 ações). Entre os Tribunais Regionais Federais, o maior número de ações está na 1^a. Região (10.806), que abarca quinze estados da federação. Do número total, 19,27% eram classificadas como coletivas — assim, havia 49.811 ações possessórias coletivas ativas nesses tribunais (Brasil, 2021).

Mais uma vez, houve problemas metodológicos para a pesquisa, muitíssimo semelhantes aos anteriores, por exemplo:

O resultado da terceira rodada de classificação mostrou quão baixos foram os percentuais de ações coletivas entre as publicações analisadas: menos de 10% dos casos selecionados por meio do filtro aplicado dizem respeito a ações possessórias coletivas de bens imóveis. A principal dificuldade consistia, portanto, na diferenciação entre ações coletivas e individuais, *uma vez que o vocabulário utilizado em ambas é muito próximo* (Brasil, 2021, p. 40, destaques nossos).

Nesse caso, diferentemente da pesquisa anterior, em que se identificou a existência de várias ações individuais semelhantes, ou seja, que deveriam estar reunidas em um só processo de natureza coletiva, entendeu-se também que o próprio Poder Judiciário não faz diferenciações substantivas entre as ações possessórias individuais e coletivas e, portanto, entre conflitos individuais e coletivos nessas ações (Brasil, 2021).

A linha divisória entre ações possessórias individuais e coletivas mostra-se turva por conta da semelhança do vocabulário utilizado nas decisões, o que acaba por tornar difícil, inclusive para os sistemas automatizados, a distinção entre os dois tipos de litígios.

Essa ausência de diferenciação compromete não apenas a visibilidade das especificidades dos conflitos fundiários coletivos, como também revela, uma vez mais, o quanto o aparato judicial ainda opera sob uma lógica voltada para a individualização do litígio possessório, mesmo quando este envolve coletividades inteiras e interesses públicos sensíveis. Para os autores, este seria mais um elemento com que tem como consequência imediata a reiterada adoção de soluções formais e apressadas —

culminando, uma vez mais, no deferimento de liminares de reintegração de posse com base apenas na titularidade (Brasil, 2021).

Ainda, na análise das decisões lidas e classificadas, seja manualmente ou através de algoritmo classificador, foi feito um mapeamento de como cada tipologia escolhida para a filtragem se comportava, momento em que surgiu a necessidade de se analisar o que está fora dessas tipologias, uma vez identificada uma série de ações possessórias que não foram encontradas nesse procedimento (Brasil, 2021).

A primeira conclusão foi a de que várias decisões, ou seja, aquelas que não passaram pelo filtro, não possuem elementos concretos ou referências descritivas do conflito que gerou a ação em seu bojo (Brasil, 2021).

A partir desse problema, um dos dados coletados diz respeito ao pertencimento às tipologias. Para os autores, essa classificação pode ser útil na identificação da permeabilidade das decisões ao vocábulo dos conflitos concretos que originam as ações, isto é, na medição do quanto o conflito de fundo aparece nas decisões. Na média, 53,57%²⁴ das decisões nos tribunais pesquisados encontram-se fora da tipologia (Brasil, 2021).

Um dos elementos mais críticos destacados na pesquisa (Brasil, 2021) refere-se à forma como as partes são apresentadas nos processos judiciais. A ausência de identificação precisa dos réus compromete gravemente o contraditório e a ampla defesa, pilares estruturantes do devido processo legal.

A pesquisa (Brasil, 2021) classifica as partes em três categorias principais: partes indeterminadas (21,43% dos casos), partes organizadas (5,57%), como movimentos sociais ou associações formalizadas, e multiplicidade de pessoas físicas (73%), ou seja, processos em que há justaposição de vários nomes individuais.

A respeito da identificação e qualificação das partes, classificou-se em três tipos: partes indeterminadas, partes organizadas e multiplicidade de pessoas físicas. Em apenas 5,57% dos processos as partes são organizadas, ou seja, há referência a movimentos sociais, organizações e associações (Brasil, 2021).

A maioria das ações, 73%, é formada por uma multiplicidade de partes, isto é, pela justaposição do nome de três ou mais pessoas. Em 21,43% dos processos as

²⁴ TJBA, 25,43% dentro das tipologias, 74,57% fora; TJDF: 48,94% dentro das tipologias, 51,06% fora; TJPA, 61,70% dentro das tipologias, 38,30% fora; TJPE, 29,39% dentro das tipologias, 70,61% fora; TJRS, 19,16% dentro das tipologias, 80,84% fora; TJPA, 25,50% dentro das tipologias, 74,50% fora; TRF1: 61,14% dentro das tipologias, 32,86% fora; TR2F3, 68,13% dentro das tipologias, 31,87% fora; TRF4, 52,46% dentro das tipologias, 47,54% fora; TRF5, 66,37% dentro das tipologias, 33,63% fora.

partes são indeterminadas. Na pesquisa de Milano, em que se identificou que 52% das ações tinham réus indeterminados, apontou-se a persistência da figura do “invasor” — e as consequências disso. Nesta, observou-se que, nas ações em que as partes são indeterminadas, há predominância da utilização da palavra “tal”, empregadas em termos como “Fulano de Tal”, “José de Tal”, seguidas pelos termos “invasores” e “desconhecidos” (Brasil, 2021).

Ainda se avaliou a menção a idosos e crianças. De forma geral, os conflitos coletivos envolvem muitas famílias, com uma certa multiplicidade de características, como gênero, profissão e idade. Os idosos e as crianças, porém, possuem tutela diferenciada, incluindo a proteção advinda do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto do Idoso. A menção a eles ajuda a entender se nas decisões levou-se em conta as especificidades de cada caso, incluindo a atenção a diferentes proteções que não apenas à propriedade. A mobilização dos termos relativos a idosos e crianças, porém, é baixíssima, sendo que apenas o Tribunal da Bahia possui índice de menção próximo a 10%. A média é de 3,36% para idosos e 4% para crianças (Brasil, 2021).

Nota-se que a identificação das partes também evidencia uma forma de despersonalização do conflito coletivo. O fato de que apenas 5,57% dos casos envolvem sujeitos organizados institucionalmente sinaliza o quão incipiente é o reconhecimento da coletividade como parte processual qualificada. Com isso, dificulta-se a formulação de políticas públicas apropriadas e a adoção de medidas jurisdicionais condizentes com o caráter coletivo do litígio (Brasil, 2021).

O uso de expressões genéricas, outrossim, tende a operar como um dispositivo de invisibilidade jurídica, que ignora os vínculos sociais, culturais e territoriais dos ocupantes. Esse fenômeno é ainda mais grave quando relacionado à baixa ocorrência de inspeções judiciais, como se verá adiante. Na prática, juízes e tribunais aplicam remédios possessórios sem conhecer a composição social da área ocupada, os arranjos familiares, ou mesmo as necessidades específicas da população afetada, o que compromete a justiça da decisão proferida (Brasil, 2021).

A falta de um olhar contextualizado por parte dos magistrados acaba reforçando uma lógica de negação da existência política das ocupações. Ao reduzir o conflito a uma disputa patrimonial sem considerar o modo de vida dos envolvidos, chega-se uma vez mais à noção do processo judicial como um instrumento de reprodução da desigualdade socioespacial. A reiteração dessa prática nos diversos tribunais

pesquisados demonstra um padrão decisório que, na prática, favorece o proprietário formal e silencia os sujeitos coletivos, especialmente os mais vulneráveis (Brasil, 2021).

A crítica é ainda mais contundente quando se observa que, mesmo em contextos nos quais existem pessoas protegidas por estatutos específicos — como idosos e crianças — as decisões raramente mencionam essas circunstâncias.

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe inovações significativas, como as audiências de justificação, as inspeções judiciais e as audiências de conciliação e mediação, incluindo a atuação dos Centros de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). No entanto, os dados revelam que essas ferramentas são pouco utilizadas na prática (Brasil, 2021).

Os números são baixíssimos. As menções a audiências de justificação correspondem, na média, a 12,66%²⁵. A situação é ainda mais crítica no caso das inspeções judiciais, com uma média de apenas 1,36%²⁶ das ações mencionando sua realização. Alguns tribunais, como o TJSP, registram índices mínimos (0,20%), enquanto outros, como o TJPA, apresentam percentuais um pouco mais altos, ainda assim insuficientes (4,35%) (Brasil, 2021). Essa baixa utilização indica que a maioria das decisões, inclusive liminares, é proferida sem que o magistrado sequer considere inspecionar o local objeto do litígio.

Esse cenário está diretamente relacionado à correta identificação e qualificação das partes, muitas vezes negligenciada em processos nos quais termos genéricos como “invasores” ou “fulano de tal” são utilizados sem maior apuração. A inspeção judicial, prevista em lei justamente para esclarecer fatos relevantes ao julgador, poderia resolver também esse problema, assegurando que todas as partes envolvidas tivessem efetivo conhecimento do processo (Brasil, 2021).

Nesse sentido, nos parece uma *imperícia*, por falta de melhor expressão, que decisões liminares sejam proferidas com base apenas na petição inicial, sem a oitiva dos réus ou do Ministério Público e, principalmente, sem nenhuma verificação *in loco*.

²⁵ TJSP, 17,00%; TJRS, 12,22%; TJPE, 25,87%; TJPA, 25,96%; TJDF, 13,01%; TJBA, 20,35%; TRF1, 4,00%; TRF3, 6,06%; TRF4, 0%; TRF5, 2,15%.

²⁶ TJSP, 0,20%; TJRS, 0,92%; TJPE, 0,93%; TJPA, 4,35%; TJDF, 0,61%; TJBA, 1,52%; TRF1, 1,48%; TRF3, 1,09%; TRF4, 1,64%; TRF5, 0,86%.

Muito celebradas enquanto motes centrais à época da promulgação do novo Código de Processo Civil, a conciliação e a mediação também não tiveram muito espaço nas ações possessórias: 16,4% de menção a elas, em média²⁷.

São quase inexpressivas as menções aos CEJUSCs, que poderiam ser utilizados como meio para viabilização das audiências: em média²⁸, houve menção em 2,75% dos processos, sendo que não houve nenhuma menção em dois Tribunais Regionais Federais e 0,09% em outro (Brasil, 2021).

No estudo (Brasil, 2021), também se avaliou o número de menções à função social da propriedade. Aqui, especialmente, é importante reforçar que se trata de menções, quer dizer, não se sabe ao certo se a utilização se deu para acatar ou rejeitar o argumento que se funda na função social da propriedade (Brasil, 2021).

De todo modo, o dado evidencia a baixa adesão a esse argumento: apenas 2,4%²⁹ das decisões analisadas fizeram menção à função social da propriedade. Mesmo quando citado, não há garantia de que ele seja devidamente ponderado frente à prova documental da propriedade (Brasil, 2021).

Mais uma vez, o dado culmina no entendimento de que a cultura jurídica ainda privilegia de forma quase absoluta a presunção de legitimidade do registro imobiliário, muitas vezes tratando-o como prova suficiente e excludente, mesmo nos casos em que a ocupação se dá de forma prolongada, consolidada e associada a uma função social efetiva, como moradia ou subsistência. Tal postura revela uma aderência acrítica ao formalismo registral, em detrimento de uma abordagem mais alinhada aos princípios constitucionais (Brasil, 2021).

De acordo com os dados trazidos no estudo (Brasil, 2021), que se baseou nestes números brevemente apresentados e em outros elementos, incluindo entrevistas semiestruturadas com representantes institucionais, os autores então traçaram o perfil das ações possessórias a partir de certos padrões.

O primeiro deles diz respeito ao fim das ações, que chegam a termo através do sentenciamento na maior parte dos casos — consequentemente, quase nenhum conflito se encerra no processo através da composição consensual. Aliás, identificou-

²⁷ TJSP, 13,00%; TJRS, 21,13%; TJPE, 20,89%; TJPA, 29,86%; TJDF, 21,72%; TJBA, 22,50%; TRF1, 9,62%; TRF3, 18,60%; TRF4, 3,28%; TRF5, 18,60%.

²⁸ TJSP, 4,00%; TJRS, 10,96%; TJPE, 0,70%; TJPA, 2,38%; TJDF, 7,47%; TJBA, 1,72%; TRF1, 0,19%; TRF3, 0,09%; TRF4, 0,00%; TRF5, 0,00%.

²⁹ TJSP, 1,00%; TJRS, 0,26%; TJPE, 1,18%; TJPA, 4,31%; TJDF, 4,35%; TJBA, 0,68%; TRF1, 0,71%; TRF3, 6,58%; TRF4, 3,28%; TRF5, 1,72%.

se que a maior parte das audiências de mediação ocorrem após a concessão de liminar, servindo muito mais para cumprir liminares e sentenças de reintegração de posse ou remoção (Brasil, 2021).

As decisões, tanto as liminares quanto as sentenças, tomam o registro de propriedade imobiliária como prova suficiente da posse — ou seja, as decisões possuem cunho predominantemente patrimonialista. Nesse mesmo sentido, retoma-se o dado de que a função social da propriedade é muito pouco mencionada nas decisões, que se restringem a aspectos formais das ações possessórias, como a prova da posse ou tão somente da propriedade, do esbulho, da turbação ou ameaça (Brasil, 2021).

Assim sendo, não há discussão substantiva do conflito concreto, com toda a sua complexidade e suas particularidades. Também não são discutidas as consequências de um processo judicial de dimensões coletivas, que, via de regra, envolve pessoas em situação de vulnerabilidade social e que muito provavelmente acessam — ou deixam de acessar — outros direitos em função da moradia. Se não se promovem direitos, tampouco se fala em *proteção* de direitos, não apenas em relação à coletividade, porque também não são tratadas as necessidades especiais individuais que eventualmente existem (Brasil, 2021).

O estudo (Brasil, 2021), portanto, revela um panorama dramático quanto à capacidade do sistema judicial brasileiro de responder, de forma adequada, aos conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais.

Aliás, conclui-se que o impacto do novo Código de Processo Civil nas ações possessórias foi nulo, não havendo alteração significativa na forma como o Poder Judiciário compreende, conduz e decide essas ações (Brasil, 2021).

A regra trazida no art. 565, em que se estabelece a obrigatoriedade de realização de audiência de mediação antes da concessão de liminar em caso de força velha ou de a ordem de desocupação não ter sido cumprida em um ano, por exemplo, foi ignorada, considerando que não houve acréscimos ao número de audiências antes da concessão de liminares (Brasil, 2021).

Dessa forma, tem-se novamente que, embora a legislação civil seja o grande guia na tomada de decisão, existe subsidiariamente uma enorme seletividade conteudista. Essa seletividade parece se traduzir na intensa predileção pelas regras

de cunho patrimonialista, o que necessariamente implica na marginalização de diversas outras regras, inclusive de preceitos constitucionais.

2.1.4 Não tinha teto, não tinha nada: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil

A pesquisa que a seguir será brevemente apresentada não tem como foco principal os conflitos fundiários coletivos, mas sim os instrumentos de regularização fundiária, analisados a partir do tratamento dado a eles pelos órgãos responsáveis por implementá-los, incluindo o Poder Judiciário.

Embora o presente trabalho concentre-se nos conflitos fundiários coletivos, acredita-se que o modo como esses instrumentos são abordados reflete, de maneira bastante significativa, aquilo que se busca compreender: a forma como o Poder Judiciário lida com tais conflitos.

Isso por dois motivos. Primeiro, porque a regularização fundiária inevitavelmente envolve uma questão central: a insegurança jurídica da posse e a predominância do título de propriedade como garantia legal. Segundo, porque, se não necessariamente existem conflitos nas regularizações fundiárias, esses instrumentos podem ser decisivos para solucionar ou mesmo prevenir disputas territoriais.

A pesquisa ganhou o nome de *Não tinha teto, não tinha nada: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil*. Foi encomendada pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e realizada pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro, publicada em 2016.

A regularização fundiária no Brasil representa um conjunto complexo de instrumentos jurídicos e administrativos criados com a finalidade precípua de garantir o direito fundamental à moradia digna, especialmente para a população em situação de vulnerabilidade habitacional. Este estudo revela um cenário desafiador em que, apesar dos esforços legislativos e administrativos, ainda há um longo caminho a percorrer para efetivar plenamente esse direito no país.

O instrumento fundamental discutido no trabalho refere-se à Lei nº. 13.465/2017, que estabelece diretrizes específicas para regularização fundiária urbana (REURB), segmentada em duas modalidades principais: REURB de Interesse Social (REURB-S) e REURB de Interesse Específico (REURB-E).

A REURB-S é voltada prioritariamente para famílias de baixa renda e tem como característica a isenção de custos diretos aos beneficiários, buscando promover a justiça social e a inclusão urbana. Já a REURB-E contempla núcleos urbanos ocupados por população que não atende aos critérios sociais exigidos para a modalidade social, e exige o custeio integral dos processos pelos próprios moradores.

Os autores indicam que, embora a Lei nº. 13.465/2017 apresente inovações positivas — como a flexibilização e simplificação de procedimentos, integração entre registros imobiliários e cadastros municipais, além da previsão explícita de titulação coletiva —, persiste uma série de entraves institucionais e operacionais que impedem a plena eficácia desses instrumentos (Brasil, 2016).

Dentre esses obstáculos, como se verá adiante, evidenciam-se a falta de capacitação técnica e institucional dos municípios para implementar os procedimentos estabelecidos, a insuficiência de recursos financeiros e humanos dedicados ao processo, além da ausência de uma cultura administrativa proativa na abordagem de soluções fundiárias (Brasil, 2016).

A pesquisa (Brasil, 2016) surgiu desse problema central: a baixa efetividade dos instrumentos de regularização fundiária: a usucapião coletiva, a concessão de uso especial para fins de moradia e a legitimação de posse. O objetivo principal foi justamente identificar os principais óbices à eficácia social de cada um desses institutos.

Para tanto, uma das etapas da pesquisa foi empírica, por meio do envio de formulários aos órgãos estatais responsáveis pela aplicação desses instrumentos e à sociedade civil organizada — realizando o que se chamou de “teste de óbices”.

Os óbices elencados, disponíveis para serem votados nos formulários, correspondem às hipóteses da pesquisa. Foram convidados a responder representantes do Poder Judiciário (Tribunais Regionais Federais, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça), do Poder Executivo, das Defensorias Públicas, dos Ministérios Públicos, Procuradorias e entidades da Sociedade Civil (Brasil, 2016).

Outra etapa compreendeu o levantamento jurisprudencial de decisões de segundo grau que versassem sobre os institutos a partir de sua criação até o fim de 2013 — usucapião coletivo e concessão de uso especial para fins de moradia em 2001 e legitimação da posse em 2009. Nas decisões pesquisadas, os critérios para

medir a adesão aos instrumentos foram “efetivas”, “não efetivas” e “sem resposta”, em vez de procedente ou improcedente, por exemplo, porque os instrumentos foram analisados individualmente, quer dizer, apartados da decisão como um todo, como seria o caso de ser trazido enquanto matéria incidental (Brasil, 2016).

Para a fase empírica, foram escolhidas como amostra as cidades de Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Brasília, sob a justificação de que são as capitais mais longevas e consolidadas no ordenamento jurídico brasileiro, além de representarem um montante significativo na composição do déficit habitacional de seus respectivos estados.

Já a pesquisa jurisprudencial foi realizada em todos os Tribunais de Justiça, dos entes federativos e os federais, além dos superiores. A seguir, serão expostos os principais dados de cada procedimento junto do que foi considerado seu principal óbice.

A começar pela análise jurisprudencial da usucapião coletiva, identificou-se no estudo, entre 10 de julho de 2001 e 31 de dezembro de 2013, cinquenta e sete decisões, sendo a grande maioria delas nas instâncias comuns de primeiro e segundo grau. Em apenas dez das vinte e seis capitais brasileiras houve decisão sobre o assunto, proferidas majoritariamente no Sudeste (vinte e seis) e no Sul (vinte e uma). No Norte, foi proferida uma decisão, e nove no Centro-Oeste. No Nordeste, nenhuma (Brasil, 2016).

Quanto ao reconhecimento da usucapião coletiva, em primeiro grau foram quarenta pedidos não efetivos, sete sem resposta e dez efetivos; em segundo grau, trinta e quatro não efetivos, seis sem resposta e dezessete efetivos. No teste óbices, apareceu em primeiro lugar a individualização do imóvel, ou seja, não se efetivou o instituto sob o argumento de que os limites individuais do imóvel poderiam ser traçados (Brasil, 2016).

Sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, o primeiro dado que se chama atenção é a baixa adesão. Desde sua implementação, em setembro de 2001, até a véspera do ano anterior ao início da pesquisa (Brasil, 2016), dezembro de 2013, havia apenas oitenta e duas decisões em todos os órgãos jurisdicionais dos tribunais estaduais e federais (Brasil, 2016).

Aliás, consta decisão em apenas onze tribunais, com destaque para o de São Paulo, com vinte e quatro decisões. Também ainda não havia decisão no STJ nem no

STF. Não por acaso, a CUEM foi mobilizada como argumento incidental em 51% dos casos, sendo utilizada como instrumento principal em apenas 23%. O grau de efetividade também é baixíssimo, como argumento principal ou incidental: 71 não efetivas no primeiro grau e 68 no segundo (Brasil, 2016).

O principal óbice para a concessão de uso especial para fins de moradia seria a desqualificação da posse, o que pressupõe que o imóvel objeto do litígio seja integrante do patrimônio da administração pública. Assim sendo, a posse é considerada injusta ou mera detenção (Brasil, 2016).

No momento da realização da pesquisa (Brasil, 2016), havia apenas uma decisão que versava sobre a legitimação da posse por demarcação urbanística, em trâmite no Tribunal de Justiça de São Paulo. Os autores parecem levantar três hipóteses: “não há ainda lastro jurisprudencial para a legitimação de posse, seja porque a demarcação urbanística, que lhe é prévia, se trata de um procedimento a ser executado pelo Poder Público, seja porque a legislação é recente, seja pelo desconhecimento quanto seu teor” (Brasil, 2016, p. 88). Embora se trate de um procedimento administrativo, observando desde um ponto de vista bastante otimista, concordamos que talvez falte tempo de amadurecimento do instituto, que pode levar a sua judicialização.

A legitimação de posse por demarcação urbanística foi introduzida no ordenamento jurídico através da Lei Federal 11.977/2009 (posteriormente alterada pela Lei 12.424/2011), que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e sobre a regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas. Criou-se, assim, dois institutos: a demarcação urbanística e a legitimação de posse. A legitimação é um ato administrativo, decorrente da regularização fundiária administrativa, em que o Poder Público concede a posse de imóvel a quem o ocupe sem oposição do pretense titular (Brasil, 2016).

Por conta da quase inexistência do instituto no Poder Judiciário, optou-se por contabilizar as experiências administrativas de demarcação urbanística e de legitimação de posse. Quanto a esses dados, observa-se que, entre os órgãos que responderam o questionário correspondente (Defensoria Pública, Sociedade, Estado, Secretaria do Patrimônio da União, Ministério Público, Município), os Cartórios de Registro de Imóveis o responderam não com o número de experiências conhecidas, mas com o número de títulos registrados (Brasil, 2016).

As demarcações urbanísticas somam trinta e quatro: quinze no Rio de Janeiro, onze em São Paulo, três no Pará, três em Pernambuco e duas em Minas Gerais. Além da alta concentração nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, ainda que com números inexpressivos, observa-se que metade das capitais não apresentava nenhuma experiência de aplicação do instituto (Brasil, 2016).

Quanto às experiências de legitimação de posse, constam seiscentas nos Cartórios de Registro de Imóveis da Bahia e 976 nos do Rio de Janeiro. Também consta uma experiência na Bahia indicada pela Defensoria Pública e uma no Rio de Janeiro indicada pelo Município. Os demais estados que possuem experiência administrativa com o instituto são o Pernambuco, com três, Minas Gerais, também com três, e São Paulo, com duas (Brasil, 2016).

Um caso de legitimação de posse ocorreu no Rio de Janeiro, na Rocinha, no sub-bairro Barcellos, em uma área de 53.000m². A demarcação urbanística, tratada como pioneira, se deu em mais ou menos um ano desde o início até a averbação do auto. A posterior legitimação resultou na concessão de 1.102 títulos de legitimação de posse registrados em cartório, com perspectivas de mais concessões (Brasil, 2016).

Ao final da pesquisa (Brasil, 2016), identificaram-se os três principais obstáculos à regularização fundiária, considerando o conjunto das instituições participantes: o desconhecimento da sociedade civil sobre os instrumentos jurídicos disponíveis, a Incapacidade técnica e operacional dos municípios para implementar as políticas e, por fim, a morosidade, tanto nos processos judiciais quanto nos procedimentos administrativos.

Os autores então concluem que, apesar dos avanços legislativos representados especialmente pela Lei nº. 13.465/2017, persistem significativas dificuldades que impedem a concretização plena do direito constitucional à moradia digna, particularmente para as populações em situação de vulnerabilidade habitacional (Brasil, 2016).

A primeira conclusão fundamental apresentada pelos pesquisadores diz respeito à insuficiência dos esforços normativos e institucionais para transformar em realidade as promessas trazidas pelos instrumentos jurídicos de regularização fundiária (Brasil, 2016).

Observa-se que, apesar da existência formal desses mecanismos legais, como as modalidades da Regularização Fundiária Urbana, muitas iniciativas fracassam em

atingir os objetivos pretendidos devido à limitada capacidade técnica e financeira das prefeituras e demais órgãos municipais responsáveis pela implementação efetiva dos procedimentos previstos. A falta de treinamento específico e contínuo dos agentes públicos, aliada à escassez de recursos humanos e financeiros, gera um ambiente operacional precário que frequentemente resulta em baixa execução ou mesmo no abandono das políticas de regularização (Brasil, 2016).

Adicionalmente, outro aspecto crucial identificado no estudo refere-se à fragmentação e falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo envolvidos na regularização fundiária — municipal, estadual e federal (Brasil, 2016).

Os autores apontam que esta desarticulação institucional compromete gravemente a eficiência dos processos, criando um cenário de sobreposição e conflitos de competência que atrasam ou inviabilizam a operacionalização dos instrumentos legais. Essa ausência de integração dificulta não apenas o andamento dos procedimentos burocráticos, mas também impede que as políticas fundiárias sejam adequadamente conectadas a estratégias urbanísticas e habitacionais mais amplas e eficazes (Brasil, 2016).

Na análise, também resta evidente a prevalência de um modelo excessivamente burocrático e cartorial nos procedimentos relacionados à regularização fundiária, o que impõe exigências muitas vezes desproporcionais e distantes da realidade socioeconômica das famílias envolvidas (Brasil, 2016).

Essa rigidez administrativa, segundo os pesquisadores, funciona como uma barreira adicional, gerando atrasos injustificados e, muitas vezes, provocando a exclusão dos beneficiários mais vulneráveis — exatamente aqueles que mais necessitam das políticas de regularização para acessar a segurança jurídica e o direito à moradia adequada (Brasil, 2016).

Outro ponto ressaltado pelos autores refere-se à insuficiência do acompanhamento social e das políticas públicas complementares após a titulação dos imóveis. Constatou-se que mesmo nos casos em que os processos administrativos de regularização chegam ao fim com êxito na concessão dos títulos de propriedade, frequentemente não há garantias efetivas de melhoria na qualidade de vida das populações beneficiadas (Brasil, 2016).

O estudo (Brasil, 2016) evidencia a necessidade urgente de se articular a regularização fundiária com políticas públicas mais abrangentes e intersetoriais, que

contemplem o acesso contínuo a serviços básicos e infraestrutura, como saneamento básico, energia elétrica, educação, saúde e segurança pública. Sem esse suporte posterior, a regularização tende a permanecer uma conquista incompleta, incapaz de assegurar os direitos fundamentais previstos constitucionalmente.

Finalmente, os autores concluem que, para que os instrumentos de regularização fundiária possam efetivamente cumprir suas funções, é imprescindível superar a cultura administrativa vigente, marcada por formalismo excessivo, burocracia exagerada e fragmentação institucional (Brasil, 2016).

Para tanto, é fundamental um compromisso político mais firme, acompanhado de um aumento substancial dos investimentos públicos direcionados para a implementação dessas políticas. Destacam, ainda, a importância crucial de promover uma mudança profunda nas práticas institucionais, fomentando uma gestão mais proativa, integrada e eficiente, capaz de atender plenamente as demandas sociais por moradia digna e inclusão urbana (Brasil, 2016).

Assim é que se conclui que somente com a conjugação de esforços governamentais coordenados, redução significativa da burocracia e adoção de políticas públicas complementares robustas será possível avançar na concretização real e substantiva do direito à moradia, transformando os instrumentos legais existentes em ferramentas efetivamente capazes de promover justiça social e inclusão urbana duradouras (Brasil, 2016).

Há conclusões outras de especial relevância à presente pesquisa. Os autores apontam uma concepção subalterna da posse à propriedade, principalmente quando se trata de imóvel público — criando assim uma assimetria processual que invariavelmente prejudica os possuidores em disputas judiciais (Brasil, 2016).

Apontam “um desprezo pela função social da posse por parte do Judiciário brasileiro” (Brasil, 2016, p. 125) e “a prevalência da concepção de propriedade absoluta sobre a posse funcionalizada” (Brasil, 2016, p. 125). Concluem que, nas decisões judiciais, privilegia-se os proprietários longamente omissos em detrimento dos que ocupam a propriedade urbana, numa posição formalista conservadora (Brasil, 2016).

Como caminho para superar esses obstáculos, os autores defendem uma reinterpretção dos instrumentos de regularização fundiária sob a ótica da chamada “Constituição Urbanística”. Recomenda-se, ainda, que se confira conteúdo autônomo

à função social da posse e que se rejeite a absolutização do direito de propriedade (Brasil, 2016).

Essa proposta implica em dois movimentos fundamentais: por um lado, conferir autonomia conceitual à função social da posse; por outro, rejeitar a visão tradicional que trata o direito de propriedade como absoluto (Brasil, 2016).

Outra ferramenta com potencial de auxiliar na regularização fundiária é o Programa Papel Passado, criado no mesmo contexto da ocupação irregular dos centros urbanos. A institucionalização do programa ocorreu em 2003, por iniciativa da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, com o objetivo de apoiar técnica e financeiramente os entes federados e entidades sem fins lucrativos na execução de ações de regularização fundiária de interesse social (Carvalho, 2022).

A finalidade precípua do Papel Passado foi a de garantir a segurança da posse e a titulação em áreas urbanas ocupadas por populações vulneráveis, tendo como fundamento normativo o direito humano à moradia digna (Silva; Caldas, 2015).

O programa foi estruturado em três eixos principais: a articulação institucional para remover obstáculos jurídicos, a capacitação técnica de agentes públicos e comunitários, e o apoio direto às ações executivas de regularização fundiária (Carvalho, 2022).

No aspecto procedimental, o acesso aos recursos do programa era viabilizado por editais de seleção em que os proponentes apresentavam uma carta-consulta e submetiam propostas que, uma vez habilitadas, eram contratadas mediante convênio com a Caixa Econômica Federal, que atuava como prestadora de serviços financeiros (Carvalho, 2022).

Entre 2004 e 2014, foram realizados seis processos seletivos, totalizando 268 contratos de repasse no país, abrangendo quase 66 milhões de reais investidos (Carvalho, 2022). Entretanto, esse montante correspondeu a menos de 2% da demanda financeira total apresentada pelos municípios, evidenciando clara insuficiência orçamentária frente às reais necessidades (Carvalho, 2022).

A execução do programa encontrou importantes entraves que comprometeram sua efetividade. No Estado de São Paulo, entre 2004 e 2013, foram 29 contratos analisados em pesquisa específica, abrangendo 308 assentamentos e cerca de 58 mil domicílios (Carvalho, 2022). Apesar do número expressivo, 47% dos assentamentos contemplados se encontravam em contratos cancelados e apenas 40% efetivamente

concluídos. Os contratos frequentemente se estendiam por prazos superiores a cinco anos, alguns chegando a quase uma década, em virtude de dificuldades burocráticas e administrativas (Carvalho, 2022).

Entre os principais fatores críticos identificados, figuram o prolongado tempo de aprovação e contratação dos serviços, a morosidade na execução, a dificuldade de articulação entre os entes federados e a baixa capacidade técnica de gestão local (Carvalho, 2022).

Alguns contratos foram concluídos com redução drástica de metas, outros foram cancelados sem execução integral, e grande parte apresentou execução fragmentada e incompleta. Além disso, a interrupção dos editais entre 2009 e 2012 coincidiu com a priorização orçamentária do programa Minha Casa Minha Vida, contribuindo para o esvaziamento do Papel Passado (Carvalho, 2022).

No plano jurídico, a iniciativa pretendia consolidar as diretrizes da regularização fundiária de interesse social preconizadas pela Lei nº 11.977/2009³⁰, que conceitua a regularização como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a incorporar assentamentos informais ao ordenamento urbano e garantir o direito à moradia digna (Silva; Caldas, 2015).

Após sete anos de implementação, porém, seus resultados eram praticamente inexpressivos frente ao objetivo anunciado. Persistiam elevados índices de insegurança jurídica da posse, permanência da precariedade habitacional e a exclusão de milhares de famílias da cidade legal (Silva; Caldas, 2015).

Carvalho (2002) aponta que o recurso financeiro transferido era notoriamente insuficiente. Em alguns anos, como 2013, foram demandados mais de três bilhões de reais em propostas de regularização, enquanto o valor efetivamente contratado não chegou a 1% desse montante. Essa desproporção inviabilizou avanços consistentes e manteve a fragmentação estrutural da política habitacional voltada à regularização fundiária.

Outro problema relevante foi a fragilidade institucional local. Embora a Lei nº 11.977/2009 reconheça legitimidade de diversos órgãos para promover a regularização, na prática, o protagonismo era dos municípios, que, em geral, não dispunham de quadros técnicos capacitados ou estrutura administrativa apta a

³⁰ Que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

enfrentar procedimentos tão complexos. Isso refletia, ainda, no abandono histórico do tema na política urbana, a ausência de priorização política e o descompasso entre a legislação e a realidade administrativa (Silva; Caldas, 2015).

Do ponto de vista do marco normativo internacional, a precariedade dos resultados do Papel Passado representou uma violação indireta do direito humano à moradia adequada, que, conforme o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, não se restringe ao direito de propriedade formal, mas envolve a segurança da posse, a habitabilidade, o acesso a serviços essenciais e a integração social (Silva; Caldas, 2015). A morosidade, a fragmentação e a ausência de articulação interinstitucional perpetuaram o abismo entre o discurso jurídico e a realidade habitacional.

A experiência do Programa Papel Passado também revela que o arcabouço legal e institucional de regularização fundiária não se traduz automaticamente em resultados efetivos. A persistência da insegurança da posse e da precariedade urbana, somada à baixa execução orçamentária e à complexidade procedimental, ajudam a explicar por que o direito à moradia digna permanece um horizonte distante para milhões de brasileiros (Silva; Caldas, 2015; Carvalho, 2022).

2.1.5 Mobilização social do direito e expansão política da justiça: análise do encontro entre movimento camponês e função judicial

Já na tese de doutoramento de Escrivão Filho (2017), *Mobilização social do direito e expansão política da justiça: análise do encontro entre movimento camponês e função judicial*, a investigação se orienta na compreensão do fenômeno de judicialização da luta pela terra, que assume uma semântica de acesso à justiça para vários dos sujeitos envolvidos, em especial para os movimentos camponeses. A partir desse contexto, o autor busca entender a possível existência de tendências ou padrões de enfrentamento judicial no contexto de judicialização de conflitos fundiários.

Desenvolveu-se uma investigação sofisticada sobre as formas pelas quais o direito, em sua dimensão institucional e simbólica, é apropriado e mobilizado por atores sociais no contexto dos conflitos fundiários rurais no Brasil. Trata-se de um trabalho minucioso, que examina como o direito, em suas dimensões institucional e

simbólica, é apropriado e acionado pelos atores sociais envolvidos nos conflitos agrários brasileiros.

O objeto da tese (Escrivão Filho, 2017) é delimitado a partir da constatação de que o campo tem sido palco de intensos embates envolvendo projetos distintos de uso e apropriação da terra, cujas raízes históricas remontam às desigualdades estruturais herdadas da formação colonial.

Nesse contexto, o autor se propõe a compreender em que medida a atuação do Judiciário contribui para a produção, regulação ou repressão da mobilização social promovida por grupos camponeses organizados, sobretudo os que atuam na luta pela reforma agrária. A hipótese central é de que, embora o Judiciário não seja um espaço neutro, ele constitui um terreno disputado no qual diferentes racionalidades jurídicas e políticas se encontram, permitindo a reconfiguração das estratégias de ação coletiva (Escrivão Filho, 2017).

Segundo o autor, no encontro entre movimento camponês e justiça estatal, de modo geral, o fenômeno sociopolítico e jurídico se apresenta desde uma relação quadrangular entre movimento camponês, proprietários rurais, órgãos fundiários e Poder Judiciário (Escrivão Filho, 2017).

O movimento camponês historicamente não aciona a via judicial, mobilizando sua estratégia no confronto direto pela posse com o proprietário através das ocupações. Produz-se, então, um efeito indireto de acionamento do Estado e dos órgãos fundiários, sendo este último pressionado a intervir no conflito, quer dizer, a executar a política fundiária (Escrivão Filho, 2017).

Por outro lado, os proprietários rurais possuem tendência de acionamento recorrente da via judicial para defender suas propriedades. Esse acionamento objetiva bloquear não somente a mobilização social (inclusive na esfera criminal), mas principalmente a fiscalização e execução da política fundiária. Para Escrivão Filho (2017), portanto, o judiciário é mobilizado pelos proprietários em substituição ao órgão fundiário, em especial o Incra, na resolução do conflito. Isso ainda significa substituí-lo nas funções políticas no exercício de deliberação de procedimentos e de execução da política fundiária.

No desenvolvimento da pesquisa, Escrivão Filho (2017) adota uma abordagem metodológica plural e rigorosa, combinando técnicas de pesquisa documental, análise estatística e observação participante. O trabalho de campo concentra-se em três

estados — Pará, Maranhão e Mato Grosso —, regiões historicamente marcadas por intensos conflitos agrários, grilagem de terras, violência rural e resistência camponesa organizada.

A amostra empírica compreende o exame de 106 ações judiciais, a maioria delas ações possessórias e pedidos de reintegração de posse movidos por grandes proprietários e empresas do setor do agronegócio contra grupos organizados de camponeses vinculados a movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão (FETAEMA) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) (Escrivão Filho, 2017).

Essas ações foram analisadas a partir de parâmetros que permitissem identificar os elementos estruturantes do conflito, os fundamentos jurídicos invocados, os atores processuais envolvidos e os desfechos das decisões judiciais.

Em aproximadamente 80% dos casos estudados, as liminares de reintegração de posse foram concedidas sem audiência das partes rés, ou seja, sem a escuta das comunidades camponesas. Observou-se, ainda, a recorrência de decisões baseadas exclusivamente na apresentação de registro imobiliário formal, sem a devida consideração da função social da propriedade ou da situação consolidada de posse por parte das famílias camponesas (Escrivão Filho, 2017).

Revelou-se também que, nos poucos casos em que houve deferimento parcial das liminares ou suspensão das reintegrações, isso se deu em virtude da atuação coordenada de redes de apoio jurídico, como defensorias públicas, assessorias populares e, em menor medida, promotorias sensíveis à temática fundiária. Essa rede de proteção institucional, embora frágil e dispersa, tem sido crucial para garantir algum nível de contraditório e para promover interpretações normativas mais alinhadas com os direitos fundamentais dos grupos vulnerabilizados (Escrivão Filho, 2017).

Os dados ainda revelam que, embora o Judiciário costume ser acionado majoritariamente por grandes proprietários e empresas do agronegócio, os movimentos camponeses têm cada vez mais recorrido a mecanismos processuais e instrumentos jurídicos disponíveis para construir narrativas que legitimem suas ações (Escrivão Filho, 2017).

Destaca-se o uso estratégico de ações possessórias, de pedidos de usucapião coletivo e de invocação da função social da propriedade, ainda que estes encontrem

forte resistência nos tribunais. Observa-se, ademais, uma tendência à fragmentação dos julgados, com decisões que, muitas vezes, ignoram o contexto do conflito fundiário e adotam uma lógica estritamente formalista, centrada na propriedade documental da terra (Escrivão Filho, 2017).

A partir da observação participante, realizada em audiências, reuniões preparatórias e visitas a comunidades, o autor captura dimensões subjetivas do embate jurídico. Se, por um lado, está a frustração gerada por decisões desfavoráveis, que resultam em despejos violentos e criminalização dos líderes comunitários. Por outro, emerge uma pedagogia jurídica informal (Escrivão Filho, 2017).

O autor, assim, evidencia o impacto das decisões judiciais na vida cotidiana das famílias camponesas — que vão desde a desestruturação dos vínculos comunitários à intensificação da violência rural —, mas também registra o aprendizado coletivo e a produção de saber jurídico por parte dos sujeitos populares. A judicialização, embora muitas vezes traga perdas materiais e simbólicas, também gera processos formativos internos nos movimentos, que aprendem a manejar o discurso jurídico, a produzir provas, a dialogar com o sistema e a tensioná-lo a partir de dentro (Escrivão Filho, 2017).

Essa dimensão performática e pedagógica do direito é um dos achados mais relevantes da pesquisa. Ela demonstra que o campo jurídico não é apenas um espaço de repressão, de legitimação da ordem ou de imposição hegemônica, mas também um espaço de luta simbólica e política, em que atores historicamente excluídos constroem gramáticas próprias de resistência (Escrivão Filho, 2017).

A atuação camponesa diante do Judiciário, portanto, não se limita à defesa passiva ou à contestação formal, mas constitui um repertório ampliado de ação coletiva, que articula mobilização social, pressão institucional e reinvenção normativa.

Ao discutir o papel dos atores envolvidos, também se evidencia o protagonismo dos advogados populares, das assessorias jurídicas dos movimentos sociais e das redes de apoio compostas por defensores públicos, promotores e alguns magistrados comprometidos com a função social da terra (Escrivão Filho, 2017).

Essas articulações, ainda que minoritárias, contribuem para o surgimento de ilhas de resistência no sistema de justiça, onde a legalidade é tensionada por interpretações constitucionais e normativas orientadas à justiça social. Escrivão Filho (2017) mostra que, nessas brechas institucionais, é possível observar um movimento

de expansão da função judicial para além da resolução privada de litígios, assumindo contornos de mediação social e intervenção pública.

Em meio a essa arquitetura institucional, destaca-se ainda a presença ambígua e, por vezes, ineficaz do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Embora o INCRA seja o principal órgão federal responsável pela implementação da política de reforma agrária e pela mediação administrativa de conflitos fundiários, sua atuação nos casos analisados é frequentemente tardia, fragmentada ou ausente.

O autor aponta que, mesmo nos processos judiciais em que a presença do INCRA seria crucial — seja como interveniente ou agente articulador de soluções —, o órgão aparece de forma marginal, limitada a comunicações protocolares ou a manifestações genéricas que não enfrentam a complexidade dos conflitos (Escrivão Filho, 2017).

Essa ausência não é casual, mas reveladora de um enfraquecimento institucional progressivo do INCRA, cujos quadros técnicos foram sucateados e cuja capacidade orçamentária vem sendo sistematicamente reduzida ao longo das últimas décadas.

O resultado, segundo o autor, é a privatização da gestão territorial pelo Judiciário, que assume para si, de maneira quase exclusiva, a função de decidir sobre permanência ou retirada de comunidades inteiras, em detrimento de uma abordagem integrada e negociada que deveria ser liderada pelo Estado por meio de seus instrumentos fundiários.

A crítica à omissão do INCRA é reforçada pelo contraste entre a importância política do órgão no imaginário da reforma agrária e sua efetiva atuação nos casos concretos analisados.

A ausência de posicionamentos técnicos consistentes, de cadastros atualizados, de vistorias prévias e de planos de assentamento viáveis revela não apenas uma crise institucional, mas uma ruptura no pacto federativo que compromete a efetividade das políticas públicas de redistribuição da terra. O autor sustenta que a debilidade do INCRA abre espaço para que o Judiciário, em geral alheio às demandas sociais mais amplas e aos projetos de reforma estrutural da terra, exerça um papel de árbitro patrimonialista, reforçando as assimetrias históricas em vez de corrigi-las (Escrivão Filho, 2017).

A conclusão da tese aponta que a mobilização social do direito, tal como exercida pelos movimentos camponeses, constitui uma forma de insurgência legal, pela qual os sujeitos historicamente marginalizados forçam o Estado a se posicionar frente às contradições do ordenamento fundiário e das políticas agrárias (Escrivão Filho, 2017).

Embora o resultado da judicialização não seja linear nem uniformemente progressista, o autor sustenta que a presença organizada dos movimentos nos processos judiciais altera o modo como o direito é interpretado, mobilizado e sentido. Essa presença transforma o Judiciário de um campo estritamente técnico em um espaço de negociação política, onde os limites do legal e do legítimo são constantemente rediscutidos (Escrivão Filho, 2017).

Por outro lado, considerando a verificação da utilização do Poder Judiciário como mecanismo de manutenção da hegemonia histórica de proprietários rurais nos conflitos fundiários, conclui-se novamente pela tradição liberal-individual na cultura judicial brasileiro, dada sua notável preferência pelo direito de propriedade.

2.1.6 A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário

No artigo *A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário* (2016), o objetivo central era o de investigar a efetividade da nova ordem jurídico-urbanística brasileira, instituída pela Constituição Federal de 1988 e consolidada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001), no âmbito do Poder Judiciário, especificamente no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS).

A pesquisa é fruto do trabalho do Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico da Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público, coordenada por Betânia Alfonsin. Nela, analisou-se acórdãos proferidos entre 2011 e 2015, buscando identificar se as decisões judiciais incorporam os princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade ou se permanecem vinculadas ao paradigma civilista tradicional, denominado *modelo proprietário*.

O estudo parece surgido do paradoxo observado: enquanto municípios brasileiros têm incorporado instrumentos do Estatuto da Cidade em seus planos diretores, conflitos fundiários urbanos — frequentemente marcados por despejos violentos — persistem, o que sugere uma dissonância entre o avanço legislativo e sua

aplicação prática pelo Judiciário. A hipótese inicial era a de que o TJRS, mesmo reconhecido como progressista, tenderia a privilegiar o modelo civilista (Alfonsin *et al.*, 2016).

Na pesquisa (Alfonsin *et al.*, 2016), adotou-se o método hipotético-dedutivo, partindo da premissa de que a jurisprudência do TJRS refletiria a predominância do paradigma civilista. Foram analisados acórdãos publicados entre 2011 e 2015, utilizando-se vocábulos centrais no direito urbanístico e nas diretrizes do Estatuto da Cidade — “função social da propriedade urbana”, “função social da cidade”, “direito à cidade”, “direito à moradia”, “plano diretor” e “usucapião urbana especial”.

A seleção do TJRS justifica-se não apenas por sua reputação como um tribunal inovador, mas também por representar um contexto onde a tensão entre os paradigmas civilista e urbanístico seria mais visível. A análise focou em decisões que envolviam conflitos entre propriedade privada e interesses coletivos, como regularizações fundiárias e reintegrações de posse (Alfonsin *et al.*, 2016).

Na pesquisa por “plano diretor”, a maior parte dos acórdãos versa sobre a ausência de participação popular no processo de elaboração, o que constitui violação ao Estatuto da Cidade. Nesses casos, o TJRS vinha adotando posição afinada ao Estatuto, anulando os planos diretores sem participação popular e condenando os municípios a retomar o processo de elaboração de forma devida. Por exemplo, no caso da Apelação Cível nº. 70057716334, tratou-se das audiências meramente formais, sem participação significativa da população, no município de Sapiranga (Alfonsin *et al.*, 2016).

Na pesquisa por “direito à cidade”, não foi localizado nenhum acórdão, evidenciando a invisibilização desse princípio no Judiciário. Procedeu-se para a busca de “função social da cidade”, resultando em quarenta e um acórdãos. No entanto, apenas onze decisões abordaram efetivamente o tema em sua fundamentação, revelando uma aplicação ainda incipiente desse princípio constitucional (art. 182 da CF/1988) e do Estatuto da Cidade (art. 2º., I) (Alfonsin *et al.*, 2016).

O único acórdão que aplicou o princípio de forma relevante foi a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 70053930061, que declarou inválida uma lei complementar de Porto Alegre por alterar o plano diretor sem participação popular. De todo modo, a discussão sobre o conteúdo material da “função social da cidade — como acesso a

infraestrutura e equidade espacial — ficou restrita à menção legal, sem aprofundamento (Alfonsin *et al.*, 2016).

Já a pesquisa por “função social da propriedade” elencou 3.210 acórdãos. A busca depurada, eliminados aqueles que versavam sobre temas estranhos à análise, diminuiu para quarenta e um o número de acórdãos. Apenas quatro, porém, faziam referência à nova ordem jurídico-urbanística. Na Apelação Cível nº. 70065098865, o TJRS privilegiou o direito à moradia sobre o título de propriedade, sancionando o proprietário que descumpria a função social do imóvel. Contudo, no Agravo de Instrumento nº. 70047281241, o Tribunal optou por garantir a reintegração de posse a um proprietário, ignorando a situação de vulnerabilidade dos ocupantes (Alfonsin *et al.*, 2016).

A busca por “usucapião especial coletivo” resultou em noventa e um acórdãos, treze que faziam referência ao Estatuto da Cidade. Em nove deles houve discussão sobre o cumprimento dos requisitos para que seja reconhecida a aquisição pela posse, mas quatro tratavam de questões processuais incidentais. O TJRS frequentemente rejeitava pedidos de usucapião em imóveis acima de 250 m², mesmo quando a área efetivamente ocupada era menor, demonstrando uma interpretação restritiva da lei (Apelação Cível nº. 70062599519). Além disso, na Apelação Cível nº. 70054589924, o Tribunal equiparou a função social da propriedade a uma garantia individual, distorcendo seu caráter coletivo (Alfonsin *et al.*, 2016).

A busca por “direito à moradia” localizou 2.430 acórdãos. Poucos que versavam sobre a aplicação ou não do Estatuto da Cidade, porém. Na prática judiciária gaúcha, observa-se uma gritante dissociação entre o reconhecimento formal do direito à moradia e sua efetivação material. A esmagadora maioria das decisões (cerca de 98% dos casos analisados) utiliza o termo de maneira completamente desvinculada do Estatuto da Cidade e das políticas urbanas, restringindo sua aplicação a contextos como a impenhorabilidade do bem de família ou disputas contratuais envolvendo locações residenciais. Essa apropriação reducionista do conceito resulta na completa descaracterização de seu conteúdo jurídico-transformador, convertendo um direito social fundamental em mero argumento retórico sem força normativa real (Alfonsin *et al.*, 2016).

Na análise dos casos concretos, destaca-se uma postura judicial particularmente preocupante nos conflitos envolvendo áreas de preservação

permanente (APPs) e reassentamentos populacionais. Na decisão do Agravo de Instrumento nº. 70065581704, o TJRS determinou a demolição de moradias situadas em APP sem sequer exigir do poder público municipal a apresentação de um plano de reassentamento para as famílias atingidas (Alfonsin *et al.*, 2016).

A pesquisa evidencia que a recepção ao Estatuto da Cidade, à época promulgado há quinze anos, era tímida no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Ainda, a ausência de decisões quando se buscou por categorias como “direito à cidade” não diz respeito apenas à atuação dos magistrados, mas a todos os operadores jurídicos envolvidos (Alfonsin *et al.*, 2016).

O exame da jurisprudência demonstra uma clara hierarquização de direitos por aquele Tribunal, que sistematicamente privilegia o direito de propriedade individual em detrimento do direito social à moradia. Na Apelação Cível nº. 70054589924, os julgadores chegaram ao extremo de reinterpretar o princípio da função social da propriedade, convertendo-o de instrumento de limitação do direito individual em garantia do proprietário contra o Estado. Essa inversão conceitual revela a profundidade da resistência do Poder Judiciário em incorporar os avanços trazidos pelo Direito Urbanístico brasileiro (Alfonsin *et al.*, 2016).

A quase total ausência de referências aos instrumentos do Estatuto da Cidade nas decisões que mencionam o direito à moradia é particularmente reveladora. Em nenhum dos 2.430 acórdãos analisados o tribunal articulou adequadamente esse direito fundamental com mecanismos como a usucapião especial urbana, a concessão de uso para fins de moradia ou os procedimentos de regularização fundiária de assentamentos informais. A exceção isolada da Apelação Cível nº. 70065098865, em que se reconheceu uma situação de usucapião com base no direito à moradia, apenas confirma a regra geral de desarticulação entre o discurso jurídico e os instrumentos de política urbana disponíveis (Alfonsin *et al.*, 2016).

Conclui-se, então, pela hegemonia do *modelo proprietário*. Isso ocorre também em detrimento da utilização do Estatuto da Cidade, inviabilizando uma nova ordem jurídico-urbanística. Importa observar, porém, uma espécie de ativismo judicial às avessas, porque, ao mesmo tempo que ao Estatuto da Cidade não é dada densidade nas decisões, a receptividade desse mesmo Estatuto é grande quando o Poder Público estava no polo passivo (Alfonsin *et al.*, 2016).

Para os autores (Alfonsin *et al.*, 2016), esse cenário de inefetividade decorre de múltiplos fatores. A formação jurídica tradicional, que privilegia o direito civil individualista em detrimento dos direitos sociais coletivos, certamente contribui para essa distorção interpretativa. Sem a formação necessária, os magistrados aplicam a legislação civilista a que são familiarizados. A ideia é corroborada por Edésio Fernandes, que afirma que as decisões conservadoras se espelham em uma visão conservadora plasmada nas grades curriculares do direito, no Brasil e na América Latina (Fernandes, 2006). Igualmente relevante é a ausência de mecanismos processuais adequados para a implementação de direitos sociais, que frequentemente exigem políticas públicas complexas e ações afirmativas do Estado.

Conclui-se, enfim, pela longa caminhada a ser percorrida até a nova ordem urbanística se tornar realidade na arena judicial³¹ — desafio que parece se estender por todo o país.

2.1.7 A efetividade da defesa do direito à moradia em juízo: estudo de casos no Brasil

Abreu também dedicou esforço em sua dissertação, *A efetividade da defesa do direito à moradia em juízo: estudo de casos no Brasil* (2009), para entender a efetividade da defesa do direito à moradia em juízo no Brasil. O foco eram processos judiciais que envolvessem assentamentos informais — favelas, loteamentos irregulares e clandestinos.

Como parâmetro de análise, elegeu-se uma Ação Civil Pública originada em Belford Roxo. Observa-se que, para além das tradicionais possessórias, as ações civis públicas também constituem uma via corriqueira com igual finalidade, e, o caso retratado, reflete a prática dominante em casos difíceis envolvendo o direito à moradia informal nas cidades brasileiras.

³¹ “Finalmente, conclui-se que a nova ordem jurídico-urbanística brasileira ainda tem um largo caminho a percorrer até vir a ser reconhecida, judicializada e efetivamente aplicada nas trincheiras do Poder Judiciário. Essa conclusão deriva da constatação de que as transições paradigmáticas profundas não se dão com a mera aprovação de uma lei, mas que dependem, fundamentalmente, de mudanças em uma cultura jurídica ainda bastante influenciada pelo ‘modelo proprietário’. A transição de um modelo centrado no direito de propriedade para um modelo centrado na função social da propriedade promove uma ruptura jurídica, social, econômica e cultural muito profunda, limitando os poderes dos proprietários e aumentando os poderes do Poder Público na condução de uma política urbana voltada para a garantia de uma cidade para todos e todas.” (Alfonsin *et al.*, 2016, p. 448)

No centro do conflito levantado naquela cidade, na Baixada Fluminense, estavam vinte e uma famílias de baixa renda que, desde 1980, vinham construindo suas casas sobre o traçado de uma rua inconclusa — o leito público da Rua Geraldo Macedo (Abreu, 2009).

Em 1998, o Ministério Público estadual, autor, ajuizou Ação Civil Pública contra o próprio Município, buscando a desocupação e a demolição das construções irregulares, sob fundamento de poluição ambiental, invasão de bem de uso comum e infração a diversas normas urbanísticas e de zoneamento (art. 3º., III e IV, e art. 9º., II, da Lei 6.938/81; arts. 22 do Código Florestal e 225 da CF/88; art. 66, I, do CC/1916; art. 1301 do CC/2002; e dispositivos do Código de Obras de Belford Roxo) (Abreu, 2009).

O Ministério Público requereu liminarmente que o Município cercasse a área, cadastrasse as construções e impedisse novas obras. O Município, em contestação, limitou-se a alegar omissão, sem rebater os fundamentos legais, sustentando que já havia aberto processos administrativos para coibir as *invasões* (Abreu, 2009).

Inicialmente indeferida, a liminar foi concedida em 1999 após agravo de instrumento, nos termos pleiteados, com multa diária de R\$ 1.000,00 em caso de descumprimento.

Na fase probatória, o juiz promoveu inspeção judicial e nomeou perito engenheiro. O laudo de 2005 atestou, entre outros pontos, que as casas estavam em logradouro público, não havia rede de esgoto e as obras violavam o Código de Obras municipal, reforçando a ilegalidade das construções (Abreu, 2009).

Na sentença, de 2006, julgou-se procedente os pedidos, condenando o Município a demolir, em 90 dias, todas as edificações e acessões, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00, e a remover e guardar em depósito os bens móveis das casas por sessenta dias (Abreu, 2009).

Moradores, orientados pela Defensoria Pública, apelaram ao Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, alegando, preliminarmente, ofensa ao contraditório e ao devido processo legal, por não terem sido citados em primeira instância. No mérito, invocaram usucapião especial urbano, concessão de uso especial para fins de moradia, posse de boa-fé e direito de retenção e indenização (Abreu, 2009).

O Município, por sua vez, recorreu apenas contra os prazos estabelecidos na sentença. O Ministério Público apresentou contrarrazões rebatendo todas as

alegações dos moradores e sustentando que a ação não lhes era dirigida, mas ao ente público, incumbido da tutela ambiental e urbanística (Abreu, 2009).

Por três votos a dois, a 4ª. Câmara Cível do TJRJ restabeleceu a sentença de primeiro grau, negando provimento aos recursos dos moradores e apenas minorando a multa diária para R\$ 1.000,00. Reconheceu a ilegitimidade ativa dos ocupantes — por haverem surgido no processo apenas em segunda instância — e reafirmou a prevalência dos interesses difusos ambiental e urbanístico sobre a pretensão possessória habitacional em logradouro público. Em maio de 2009, encerrado o prazo para embargos de declaração, caiu a última resistência recursal (Abreu, 2009).

O caso foi escolhido por conta de alguns fatores. Primeiro, porque envolve moradores de baixa renda, sem regular acesso ao mercado formal de moradia, cujos lares dependem de produção informal de moradia. Segundo, por haver conflito de normas protetivas do direito à moradia e de normas urbanístico-ambientais. O processo reúne argumentos que poderiam proteger uma moradia informal — usucapião, concessão de uso especial, posse de boa-fé —, em choque com a defesa do meio ambiente, da ordem urbana e da propriedade pública (Abreu, 2009).

Com o percurso processual completo, ademais, foi possível analisar todas as fases relevantes — postulatória, probatória, decisória e recursal —, permitindo observar não só as decisões, mas sobretudo a dinâmica argumentativa do processo. Foi possível compreender também todos os atores envolvidos: o Ministério Público, o Município e os ocupantes assistidos pela Defensoria. O autor observa que, em diversos casos, substituem-se “município” por “proprietário” e “Defensoria” por “advogados voluntários e ONGs” (Abreu, 2009).

Em suas conclusões, chega-se ao mesmo padrão decisório antes retratado: juízos de primeira instância tendem a acolher pedidos de remoção, a conceder liminares e a cancelar perícias que atestam irregularidades. A regra na segunda instância é a de confirmação (Abreu, 2009).

Abreu (2009) chega a conclusões semelhantes em seu artigo *Notas sobre a Herança Jurídica e Social da Questão Habitacional Brasileira: um Desafio à Aplicação do Direito à Moradia aos Assentamentos Informais*, publicado em 2011. Para o autor, apesar do avanço normativo, a aplicação do direito à moradia enfrenta obstáculos ideológicos e estruturais. O primeiro deles, assim como apontado por Alfonsin *et al.* (2016), seria o *habitus* de classe dos operadores do Direito, que, influenciados por

uma formação jurídica centrada na propriedade, tendem a desconsiderar a legitimidade da posse informal. O segundo é a naturalização do modelo proprietário e mercadológico, que marginaliza formas alternativas de ocupação do espaço urbano.

Abreu (2009) conclui que os tribunais brasileiros frequentemente negam segurança jurídica aos moradores de assentamentos informais, ignorando normas internacionais e constitucionais que protegem o direito à moradia — postura que perpetua a espoliação jurídica das populações vulneráveis e reforça a desigualdade socioespacial.

2.1.8 Remoções forçadas e a administração pública

Na obra *Remoções forçadas e a administração pública* (Gaio *et al.*, 2020), o tribunal em análise foi o de Minas Gerais. As remoções forçadas constituem um dos temas mais sensíveis no âmbito do direito urbanístico e dos direitos humanos, especialmente em contextos de urbanização acelerada e desigualdade social. Os autores oferecem uma análise empírica das decisões judiciais mineiras sobre o tema, destacando os critérios adotados pelos desembargadores e os impactos dessas decisões na efetivação do direito à moradia.

Tem-se como definição de remoção forçada o Comentário Geral nº. 7 da ONU — situações em que indivíduos, famílias ou comunidades são retirados de suas casas ou terras contra sua vontade, sem acesso a proteção jurídica adequada. Embora não sejam proibidas *per se*, devem obedecer a critérios rigorosos, em especial a legalidade — se basear em lei e no devido processo legal —, necessidade e proporcionalidade — se justificar em interesse público preponderante —, e o estabelecimento de indenização ou de reassentamento adequado — garantindo-se condições iguais ou melhores às anteriores.

No estudo (Gaio *et al.*, 2020), analisou-se quarenta e três acórdãos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, categorizando as remoções em três motivações principais: áreas de risco (79% dos casos), que incluem locais sujeitos a deslizamentos, inundações ou poluição, subdividindo-se em risco geodinâmico (encostas instáveis) e poluição/inundação (relacionada a obras de saneamento); áreas de proteção ambiental (12%), que abrangem unidades de conservação e áreas

de preservação permanente (APP); e obras públicas (16%), inclusive urbanização de favelas, construção de viadutos ou sistemas de água/esgoto.

Na pesquisa (Gaio *et al.*, 2020), adotou-se uma amostragem não probabilística, com base em termos como “moradia”, “remoção” e “indenização”. Foram excluídos processos envolvendo conflitos entre particulares, focando em ações promovidas por municípios contra moradores.

Entre os resultados encontrados, estão o de que 53,78% das decisões favoreceram os municípios, 37,5% beneficiaram os moradores e 9,3% tiveram sucumbência recíproca. Esses dados revelam uma tendência de priorização do interesse público sobre os direitos individuais, muitas vezes sem a devida ponderação sobre alternativas menos drásticas — como urbanização *in loco* (Gaio *et al.*, 2020).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais sobre remoções forçadas também revela a tendência de privilegiar a dimensão patrimonialista da moradia em detrimento de sua função social e existencial. Essa postura fica evidente na análise das indenizações por danos materiais, que foram deferidas em apenas 15,68% dos casos, limitando-se, na maioria das vezes, ao reconhecimento das benfeitorias, enquanto a posse foi considerada em apenas 1,96% das decisões (Gaio *et al.*, 2020).

Essa abordagem restritiva ignora o valor econômico e social da posse informal, tratando-a como mera ilegalidade, sem ponderar os vínculos construídos ao longo do tempo. Além disso, os danos morais, essenciais para reparar violações à dignidade e aos laços afetivos, foram reconhecidos em apenas duas decisões, demonstrando uma visão reducionista que desconsidera a moradia como espaço de identidade e pertencimento (Gaio *et al.*, 2020).

No que diz respeito ao reassentamento, mesmo quando concedido, ele frequentemente ocorre em condições inadequadas. Em 15,68% dos casos, os moradores foram reassentados sem indenização complementar, muitas vezes em conjuntos habitacionais distantes de seus locais de origem, o que desestrutura redes de apoio social e acesso a serviços públicos (Gaio *et al.*, 2020).

Programas como o Minha Casa Minha Vida foram utilizados como justificativa para negar indenizações, mesmo quando as novas moradias não atendiam a critérios básicos de habitabilidade ou localização. Essa prática também contraria os princípios internacionais, que exigem reassentamento em condições iguais ou melhores, e

expõe uma contradição nas políticas habitacionais: enquanto o Estado promove a regularização fundiária como solução, o Judiciário, em muitos casos, reforça a precariedade ao desconsiderar as particularidades das comunidades removidas (Gaio *et al.*, 2020).

A resistência em aplicar instrumentos como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) também é sintomática. Em apenas um caso analisado, os moradores alegaram esse direito, mas tiveram o pedido indeferido. Essa subutilização — mais uma vez — reflete tanto o desconhecimento do instrumento por parte de operadores do Direito quanto uma cultura jurídica que privilegia a propriedade formal em detrimento de mecanismos alternativos de regularização. A CUEM, que poderia garantir segurança jurídica a ocupações consolidadas, é frequentemente ignorada, perpetuando a insegurança fundiária e a marginalização de populações vulneráveis (Gaio *et al.*, 2020).

Os autores também chamam atenção para o fato de que a falta de critérios claros para o reassentamento, por exemplo, resulta em decisões que ignoram fatores como localização e acesso a equipamentos urbanos, essenciais para a manutenção da qualidade de vida (Gaio *et al.*, 2020).

A Lei Orgânica de Belo Horizonte prevê reassentamento em condições equivalentes, mas, na prática, as decisões raramente consideram a participação comunitária no planejamento ou avaliam se as novas moradias preservam os vínculos sociais e econômicos dos removidos. Essa lacuna entre o formalismo jurídico e a realidade concreta das famílias removidas reforça um ciclo de exclusão, no qual o direito à moradia é teoricamente garantido, mas praticamente negado (Gaio *et al.*, 2020).

Mais uma vez, defende-se que a capacitação de magistrados e defensores públicos em direito urbanístico e regularização fundiária é essencial para superar visões ultrapassadas que ainda dominam o Judiciário. Propõe, ainda, a mediação prévia — com a participação das comunidades afetadas — como forma de evitar remoções traumáticas e buscar soluções que equilibrem interesse público e direitos fundamentais (Gaio *et al.*, 2020).

Em síntese, a análise revela um sistema jurídico em transição, onde avanços normativos convivem com práticas judiciais conservadoras. A efetivação do direito à moradia exige não apenas a reformulação de critérios indenizatórios e

reassentamentos, mas também uma mudança cultural que reconheça a moradia como elemento central da dignidade humana. Para os autores, enquanto o Judiciário continuar a tratar remoções como meras questões patrimoniais, sem considerar seus impactos sociais e existenciais, o direito à cidade seguirá sendo um privilégio de poucos (Gaio *et al.*, 2020).

2.1.9 No corpo e na cidade, um sabor de vida e morte: Direito à moradia e produção da exceção nas remoções motivadas pelo risco

A pesquisa de Tavares (2023b), intitulada *No corpo e na cidade, um sabor de vida e morte: direito à moradia e produção da exceção nas remoções motivadas pelo risco*, oferece uma análise aprofundada da atuação do Judiciário brasileiro em processos de remoções forçadas de populações em áreas consideradas de risco.

O estudo é particularmente relevante para esta dissertação por sua abordagem interdisciplinar, que combina a análise de um caso empírico específico com uma vasta pesquisa jurisprudencial, revelando como a lógica securitária e patrimonialista se sobrepõe ao direito fundamental à moradia, resultando na produção de um estado de exceção no âmbito judicial.

O trabalho metodologicamente se construiu a partir de uma abordagem quantitativa e qualitativa, com foco em decisões proferidas entre 2019 e 2020. A pesquisa jurisprudencial abrangeu um universo de 16 tribunais brasileiros — incluindo Tribunais de Justiça estaduais de todas as regiões (Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) e os Tribunais Regionais Federais da 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões. Foram analisadas 201 decisões (acórdãos e decisões monocráticas) de segunda instância.

A escolha das palavras-chave utilizadas na busca (“área de risco”, “moradia”, “remoção”, e, subsidiariamente, “despejo”, “assentamento”, “aluguel social”) visara capturar o fenômeno da judicialização dos conflitos de moradia em contextos de vulnerabilidade.

Os resultados empíricos de Tavares (2023b) são alarmantes e corroboram a centralidade do Judiciário na perpetuação das desigualdades socioespaciais. Dentre as 201 decisões analisadas, uma esmagadora maioria, 91,04% (183

pronunciamentos), confirmou as medidas de remoção pleiteadas. Em contraste, apenas 8,95% das decisões revogaram ou negaram o despejo — proporção que indica uma forte tendência do sistema de justiça em legitimar a retirada forçada de pessoas de suas moradias em situações de risco.

Mais aprofundadamente, a análise das soluções habitacionais propostas (ou não) nas 183 decisões que confirmaram a remoção é ainda mais reveladora. Observou-se que 26,77% (49 decisões) simplesmente omitiram qualquer menção a uma alternativa de moradia pós-despejo, enquanto 31,14% (57 decisões) negaram explicitamente essa solução (Tavares, 2023b).

Isso significa que, em 57,91% dos casos em que a remoção foi confirmada, o poder público foi desobrigado, tácita ou expressamente, de fornecer qualquer alternativa habitacional. Nas decisões em que alguma solução foi oferecida (42,07% dos casos), a maioria se deu por meio de abrigos provisórios (44,15%) ou aluguel social (38,96%) (Tavares, 2023b).

Programas habitacionais (12,98%) e indenizações (3,89%) foram menos frequentes e, muitas vezes, insuficientes. Ao somar os casos de omissão/negação de solução com o encaminhamento para abrigos provisórios (considerado pela autora como uma forma de desabrigoamento ou desalojamento), Tavares (20213b) conclui que 76,48% dos pronunciamentos analisados resultaram no desalojamento ou desabrigoamento das famílias despejadas.

Na pesquisa, Tavares (2023b) detalha como o Judiciário racionaliza essas decisões. Um percentual significativo de 41,79% das decisões demonstrou uma lógica discricionária que favorece o banimento imediato do risco, estabelecendo uma assimetria entre o direito à vida (biológica, descolada da dignidade) e o direito à moradia.

Essa racionalidade, que busca afastar o perigo imediato, muitas vezes negligencia a dimensão social e as consequências humanas da remoção. Além disso, aponta-se que em 17,41% das decisões o princípio da reserva do possível foi explicitamente invocado para justificar a não prestação de soluções habitacionais, e em 61,69% não houve menção, indicando uma aceitação implícita da limitação orçamentária do poder público. O acesso à moradia por meio de esquemas de mercado (financiamentos, aluguéis) foi referenciado em 41,29% das decisões, reiterando a mercantilização desse direito (Tavares, 2023b).

Na pesquisa, também se destaca a linguagem utilizada pelos tribunais, revelando a persistência de um discurso que criminaliza os ocupantes e reforça a lógica securitária. Em 45,27% das decisões, termos como “poder de polícia”, “invasor” e “ordem pública” foram empregados para justificar as remoções e o tratamento dispensado às comunidades. Essa retórica *policialesca* desumaniza os afetados, desqualificando suas demandas e invisibilizando as causas estruturais da ocupação informal.

Tavares (2023) aponta que esses achados empíricos, à luz da teoria da biopolítica e do estado de exceção, demonstram que o Judiciário atua como um agente ativo na produção e normalização da exceção no direito fundamental à moradia.

A lógica securitária e a priorização da *vida nua*³² como objeto de proteção — dissociada das condições dignas de existência — revelam um pacto de segurança que, em nome da ordem e da proteção do sistema capitalista, sacrifica os direitos sociais e aprofunda a segregação socioespacial. A recorrência de uma atuação que desconsidera a participação, a informação e soluções habitacionais adequadas evidencia um autoritarismo judicial que molda o direito à moradia em favor de interesses econômicos e de uma pretensa segurança que simplesmente não se alinha com a justiça social (Tavares, 2023b).

2.1.10 O tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários no Estado do Paraná: interpretações preliminares a partir dos casos com intervenção da Defensoria Pública

No artigo *O tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários no Estado do Paraná: interpretações preliminares a partir dos casos com intervenção da Defensoria Pública*, Moro Bonnet e Hoshino (2021) investigam de que forma o Poder Judiciário do Paraná aborda os conflitos fundiários, com foco especial nos casos em que a Defensoria Pública atuou.

³² O conceito de vida nua (do grego zoé) é central na obra do filósofo Giorgio Agamben, notadamente em *Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua*. Ele se refere à vida humana em sua dimensão puramente biológica, despojada de qualquer qualificação política, social ou jurídica. É a existência reduzida à mera sobrevivência, que, paradoxalmente, é incluída na esfera política justamente por sua exclusão, tornando-se o objeto primordial do poder soberano e da biopolítica. (AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua I*. Editora UFMG, 2004.)

No estudo, busca-se mapear os padrões decisórios e as práticas institucionais que moldam a proteção dos direitos humanos nas disputas por terra e moradia, particularmente aquelas que envolvem populações vulneráveis. A premissa central é que o tratamento desses conflitos ainda é fortemente influenciado por concepções tradicionais e patrimonialistas, que priorizam a propriedade formal em detrimento da função social da terra e dos direitos fundamentais à moradia e à dignidade (Moro Bonnet; Hoshino, 2021).

A metodologia empregada pelos autores consistiu na análise de processos judiciais em que a Defensoria Pública representou comunidades ameaçadas de despejo, tanto em contextos rurais quanto periurbanos. Esse recorte permitiu identificar as dinâmicas processuais e os resultados das decisões, observando como o sistema de justiça lida com a complexidade desses litígios na prática (Moro Bonnet; Hoshino, 2021).

A análise dos casos concretos revelou uma série de padrões problemáticos na atuação judicial do Paraná. Em primeiro lugar, constatou-se a persistência de uma lógica jurídica estritamente possessória, em que a decisão se baseia primariamente na titularidade formal da propriedade. Consequentemente, desconsidera-se o contexto social da ocupação, a vulnerabilidade das famílias envolvidas e a efetiva função social que a posse pode estar exercendo (Moro Bonnet; Hoshino, 2021).

Mesmo em situações de ocupações consolidadas, com anos de estabelecimento das famílias no local, as decisões judiciais tendem a favorecer a reintegração de posse para o proprietário registrado, revelando uma resistência do Judiciário em incorporar a ordem jurídico-constitucional pós-1988, que exige uma reinterpretção dos institutos clássicos do direito civil à luz dos direitos fundamentais (Moro Bonnet; Hoshino, 2021).

Outro ponto crítico identificado foi a dificuldade de efetivação do contraditório e da ampla defesa. A Defensoria Pública, atuando em nome dos ocupantes, frequentemente se depara com obstáculos formais, como a ausência de citação pessoal dos réus ou o uso de citações genéricas por edital — práticas que comprometem o pleno exercício do direito de defesa e acentuam a desigualdade na disputa judicial. Adicionalmente, muitas decisões são proferidas em caráter liminar, sem a oitiva prévia das comunidades afetadas (Moro Bonnet; Hoshino, 2021).

No estudo, também se aponta a insuficiência dos mecanismos de mediação e resolução alternativa de conflitos. Na prática, o Judiciário raramente promove audiências de mediação ou conciliação antes de determinar a reintegração de posse. Quando a mediação ocorre, muitas vezes se revela uma mera formalidade, sem um compromisso real com a construção de soluções consensuais que considerem os direitos dos ocupantes, como a regularização fundiária, o reassentamento digno ou prazos razoáveis para a desocupação (Moro Bonnet; Hoshino, 2021).

Os autores apontam que, embora a intervenção da Defensoria Pública seja crucial para dar voz às comunidades vulneráveis, ela ainda enfrenta severas limitações processuais e institucionais. A pouca concessão de medidas protetivas, a resistência dos magistrados em acolher argumentos constitucionais e a carência de políticas públicas eficazes de regularização fundiária tornam a atuação defensiva insuficiente para reverter o padrão estrutural de exclusão. Concluem que a judicialização dos conflitos, na ausência de uma abordagem verdadeiramente garantista, acaba por reproduzir a violência institucional contra as populações mais pobres (Moro Bonnet; Hoshino, 2021).

Em suma, a pesquisa de Bonnet e Hoshino (2021) solidifica o argumento de que o Judiciário, mesmo em estados considerados progressistas ou com forte atuação da Defensoria Pública, frequentemente persiste em uma abordagem patrimonialista e formalista nos conflitos fundiários. Para eles, a transformação do tratamento jurisdicional desses conflitos exige não apenas a atuação pontual de atores como a Defensoria Pública, mas uma mudança profunda na cultura jurídica, no modelo processual e na própria estrutura institucional do Judiciário, que se alinhe efetivamente com os princípios constitucionais de dignidade humana e função social da propriedade.

2.1.11 Estratégias de resistência, judicialização e performatividade nos conflitos fundiários

Estudos de caso e casos emblemáticos também ajudam a dar *cara* aos números, desobscurecendo o entendimento de como, na prática, as vidas e os lugares envolvidos em um processo judicial são afetados fora dele. Não é nosso objetivo explorá-los — por questões metodológicas e pelas próprias limitações deste trabalho

—, mas trazê-los como uma singela forma de dar concretude aos padrões aqui analisados.

Em um primeiro momento, na realidade, gostaríamos de trazer um elemento que *não* fora exposto. Muitas vezes sem obstruções na justiça ou sem espaço na formatação processual, surge na vida real um elemento histórico e muito comum nos conflitos socioespaciais, a violência.

Alguns casos evidenciam a omissão do Poder Judiciário quanto a vários aspectos do conflito de fundo — para além da violência —, demonstrando o caráter multidimensional do direito à moradia e a imensa gama de direitos implicados na disputa pela terra.

Em 2024, o Brasil registrou 2.185 conflitos no campo, o segundo maior número já documentado na história, segundo relatório da Comissão Pastoral da Terra (2025). O dado reflete um cenário de intensa tensão agrária, marcado por disputas por terra, água e recursos naturais, além de violência contra trabalhadores rurais e comunidades tradicionais. O recorde histórico ainda pertence a 2023, quando foram contabilizados 2.333 casos, mas os números recentes confirmam uma tendência de alta nos conflitos, impulsionada por fatores como grilagem, desmatamento e expansão do agronegócio sobre territórios indígenas e quilombolas.

A região Norte foi a mais afetada, concentrando 45% dos casos registrados, com destaque para os estados do Pará e Amazonas, onde a disputa por terras públicas e a ação de grileiros são frequentes. O relatório também aponta que as comunidades indígenas e quilombolas continuam sendo as mais vulneráveis, representando 60% das vítimas de violência no campo. Em 2024, houve 38 assassinatos em conflitos agrários, além de centenas de ameaças, expulsões e casos de trabalho análogo à escravidão (Comissão Pastoral da Terra, 2025).

A CPT alerta que a impunidade e a lentidão na regularização de terras contribuem para o agravamento dos conflitos. Além disso, a flexibilização de leis ambientais e a redução da fiscalização em áreas protegidas têm incentivado a invasão de territórios por madeireiros, garimpeiros e grandes proprietários de terra. O relatório também critica o avanço de projetos de infraestrutura, como estradas e hidrelétricas, sem consulta adequada às comunidades afetadas, aumentando ainda mais as tensões.

Os dados revelam ainda que, além da violência direta, os conflitos envolvem disputas por água, com 327 casos registrados em 2024, muitos deles relacionados ao uso de recursos hídricos por grandes empreendimentos agrícolas e mineradores. Destaca-se que a crise climática e a escassez de água em algumas regiões tendem a agravar esses confrontos nos próximos anos (Comissão Pastoral da Terra, 2025).

Diante desse cenário, a entidade cobra do governo federal maior rigor na aplicação da lei, proteção aos defensores de direitos humanos e políticas efetivas de reforma agrária (Comissão Pastoral da Terra, 2025). Enquanto isso, movimentos sociais e organizações ambientais seguem pressionando por medidas que garantam a segurança de povos tradicionais e pequenos agricultores, diante de um cenário que, sem ações concretas, pode se tornar ainda mais violento nos próximos anos (G1, 2025).

Pois bem. Como exemplo recente, pode ser citado o caso da Fazenda Norte América, no norte de Minas Gerais, ocupada em janeiro de 2018, palco do conflito em que se opunham trabalhadores rurais e a milícia conhecida como Segurança no Campo. A milícia era composta por trezentos produtores rurais, incluindo o general da reserva Mário Lúcio Alves de Araújo, componente do governo estadual de Minas Gerais enquanto secretário de Justiça e Segurança Pública até janeiro de 2021. O conflito envolve tentativas de assassinato, emboscadas armadas, pessoas baleadas e/ou gravemente feridas, tortura e tentativa de cumprimento de reintegração de posse pela milícia, sem ordem judicial (Instituto DH, 2023; Uol, 2020).

Também deve ser lembrado o juiz-forano Gabriel Sales Pimenta. Advogado do Sindicato dos Trabalhadores de Marabá, reverteu a reintegração de posse que iria despejar cento e cinquenta trabalhadores da terra objeto do litígio. Após uma série de ameaças, devidamente comunicadas às autoridades competentes, com apenas vinte e sete anos foi assassinado com três tiros, quarenta e dois anos atrás. Em julho de 2024, representantes do Estado brasileiro reconheceram a responsabilidade pela sua morte após condenação na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Agência Brasil, 2024).

Outros casos ajudam a demonstrar o alcance e o impacto que uma única decisão monocrática pode ter na função e na utilização da terra. Embora não trate sobre moradia, trazemos um exemplo recente do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, bastante emblemático na demonstração da atividade judicial na proteção dos

direitos do proprietário. Um desembargador do Piauí determinou, em caráter liminar e monocrático, que a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Piauí (SEMARH) emitisse licença ambiental de duas fazendas a fim de evitar danos à atividade econômica e ao exercício da função social da terra. Ocorre que os imóveis se localizam dentro da Estação Ecológica do Uruçuí-Una, unidade de conservação de proteção integral federal. Os proprietários solicitaram permissão para converter 74,7 mil hectares de Cerrado em cultivo de soja e milho (O Eco, 2024). Aqui, conforme apontado nas pesquisas aqui trazidas, percebe-se a utilização controversa de decisão liminar, o manejo da função social da propriedade de maneira diametralmente oposta a seu significado legal, e a defesa — absurda — da propriedade privada, considerado seu contexto.

Para que a discussão também se volte à Minas Gerais, antes de retomarmos alguns estudos de caso, traremos pesquisas jurisprudenciais simples.

Não acreditamos que esse mecanismo seja capaz de ensejar conclusões profundas sobre o padrão estabelecido no Tribunal de Minas Gerais. Por ser pouco numerosa, acaba por excluir as complexidades inerentes a um processo judicial e uma imensa gama de decisões de primeiro grau. O intuito é apenas considerar preliminarmente o modo como o tema vem sendo tratado neste estado, com foco em identificar similitudes com o padrão civilista dos outros tribunais, mas também contrapontos.

Para ilustração dos achados na pesquisa jurisprudencial, exemplificaremos com alguns acórdãos encontrados na pesquisa sobre função social da propriedade, em que se buscou pelos termos “função” e “social” e “propriedade” na jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Foram considerados apenas os acórdãos que guardam similitude temática com o presente estudo — excluídos, portanto, os que, embora incluam em seu bojo o princípio da função social, não discutam conflitos fundiários (por exemplo, a revogação de cláusulas de inalienabilidade, incomunicabilidade e impenhorabilidade de imóvel que impedem o cumprimento da função social da propriedade e prejudicam os interesses do proprietário).

No acórdão da Apelação Cível de nº. 1.0000.24.017411-0/001 (Minas Gerais, 2024b), originada em ação de reintegração de posse, tomou-se como prova suficiente da posse o título de propriedade. Ao rejeitar o argumento da função social da propriedade, o relator afirma que as discussões que permeiam seu cumprimento

devem ser pautadas em ações que versem sobre desapropriação, cabendo à União promovê-la. Embora concordemos que há confusão na pretensão de tutela da propriedade em ações possessórias³³, toda a argumentação construída ao longo do acórdão se baseia estritamente nos códigos civilistas, sem nenhuma consideração aos preceitos constitucionais, como é o caso da função social.

O acórdão do Agravo de Instrumento nº. 1.0000.23.326018-1/001 (Minas Gerais, 2024a) derivou-se de ação de manutenção de posse em que havia conflito fundiário coletivo, movida por uma empresa de agropecuária contra uma coletividade de moradores que ocupavam o imóvel, uma fazenda na zona rural de Rio Pardo de Minas. Foi concedida liminar que determinou a manutenção de posse, contra qual foi interposto o agravo, em que alegam os agravantes, aliás, que a decisão liminar ocorreu antes mesmo da citação. Afastando o argumento da função social, foi utilizada a mesma justificativa, de que essa discussão deve ocorrer em ações que versem sobre desapropriação. Para comprovação da posse, foi aceito documento emitido pela Unidade de Terras Arrecadadas e Alienadas da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Minas Gerais, em que contam memorial descritivo das terras e das plantas dos imóveis rurais, constando a localização e os limites geográficos do local. Para comprovação do esbulho, aceitou-se boletim de ocorrência³⁴, fotos e reportagem³⁵ sobre o ocorrido. O Estado de Minas Gerais, a quem pertence o imóvel, manifestou, através de seu representante, pela manutenção

³³ Ocorre, de fato, o manejo inadequado das ações possessórias, principalmente em substituição a ações reivindicatórias e a ações de imissão na posse — não havendo fungibilidade entre as espécies de ações possessórias e de ações petitórias, que discutem a tutela, respectivamente, da posse e da propriedade, conforme art. 557, do Código de Processo Civil. Constatou-se, porém, além da ampla aceitação pelo Poder Judiciário da intercambialidade dessas ações, a consideração do título de propriedade como demonstração da melhor posse, sem outros fundamentos sobre a situação real que ensejou a posse (Brasil, 2021).

³⁴ Por exemplo: “(...) o que a gente vê nas ações de reintegração principalmente é que o procedimento continua sendo o mesmo, a base de fundamentação continua sendo a mesma. Então o proprietário entra com uma ação de reintegração de posse, juntando o Boletim de Ocorrência e a certidão de matrícula, com uma versão unilateral dos fatos, e as decisões são de convicção com base na propriedade e no Boletim de Ocorrência, em relação a isso não teve muita diferença”. (Advogada popular). (Brasil, 2021, p. 100)

³⁵ “A utilização de reportagens jornalísticas também constitui um meio de prova bastante frágil em relação à exposição das dimensões do conflito. O tratamento enviesado dos conflitos urbanos pela mídia, e especialmente dos conflitos fundiários, é objeto de investigações acadêmicas que retratam a construção caricatural e politicamente interessada desses fenômenos.³⁴¹ Em todos os casos são relatos de uma só voz que traduzem ao processo tão somente a versão do autor do pedido de reintegração de posse e amparam a construção de um imaginário desespacializado que influencia sobremaneira nos resultados das decisões”. MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. 2016. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2016, p. 154.

da posse em favor da empresa, alegando que imóvel é explorado por ela. Uma das ementas utilizadas para argumentação na decisão foi a que se segue:

EMENTA: AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE - MOVIMENTO SOCIAL - PROPRIEDADE RURAL PRODUTIVA - AUSÊNCIA DE LICENÇA AMBIENTAL - IRRELEVÂNCIA - ESBULHO COMPROVADO - PEDIDO PROCEDENTE.

- Verificado nos autos que o autor exercia a posse sobre o imóvel rural objeto da ação, e que foi esta esbulhada por movimento social, deve ser mantida a decisão que julgou procedente o pedido de reintegração de posse, até mesmo por que, **mesmo que se tratasse de terras improdutivas ou que estivessem sendo usadas inadequadamente e ao arpejo da legislação ambiental, não estaria autorizada a invasão por terceiros.** (TJMG - Apelação Cível 1.0024.09.660655-3/002, Relator(a): Des.(a) Batista de Abreu, 16ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 18/05/2011, publicação da súmula em 27/05/2011). (Minas Gerais, 2024, n.p., grifou-se)

A Apelação Cível nº. 1.0035.10.008687-1/002 (Minas Gerais, 2018), originada em ação reivindicatória, trata do caso de moradores que residiam desde 1994 em casa no pátio interno de uma escola estadual em troca dos serviços de zeladoria e vigilância. O Estado de Minas Gerais requereu a desocupação do imóvel e o pagamento de aluguel a partir da notificação de desocupação e até que fosse desocupado. Para o relator, a posse injusta se configura pelos depoimentos prestados em juízo (mencionando apenas as páginas nos autos, sem mais detalhes). Já a má-fé na posse teria ocorrido a partir do momento em que houve notificação para a ocupação. Por outro lado, em voto vencido, a desembargadora Sandra Fonseca defende a possibilidade de concessão de uso especial para fins de moradia, argumentando que o instrumento surgiu justamente em consonância ao clamor por uma gestão mais democrática do imóvel público urbano, atrelando a ele o princípio da função social da propriedade. O princípio, aliás, rege todo o voto, que inclui elementos concretos do caso. Negou-se provimento ao recurso por três votos a dois, procedendo-se, assim, com a desocupação.

Trazemos o exemplo concreto da experiência judicial da Ocupação Dandara, à época com 1.200 famílias (hoje com mais de 2 mil). A ocupação ocorreu em 2009 por cerca de 150 famílias em terreno, até então desabitado, de aproximadamente 40.000m², numa região entre os municípios de Belo Horizonte, Contagem e Ribeirão das Neves. Teve apoio das Brigadas Populares, do Fórum de Moradia do Barreiro e do Movimento dos Trabalhadores sem Terra – MST, além de outros segmentos sociais organizados e universitários.

Apenas cinco dias após a ocupação, a Construtora Modelo, proprietária da área, ajuizou Ação de Reintegração de Posse, distribuída à 20ª. Vara Cível de Belo Horizonte, contra o MST. A ação foi objeto de estudo na obra de Dias *et al.* (2020). Na petição inicial, a construtora juntou o título imobiliário e documentos de pedido de licenciamento para construção de um condomínio fechado no imóvel. Alegou que a demora na implementação do condomínio se devia à morosidade e burocracia da Prefeitura de Belo Horizonte em aprovar o projeto, o que justificaria a ausência da posse. Dois dias após o ajuizamento, veio o deferimento do pedido liminar de reintegração de posse, sob o argumento de que os documentos juntados eram suficientes para comprovar a posse. Em segunda instância, a decisão foi revertida e, depois, confirmada.

A Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais ajuizou Ação Civil Pública em nome dos moradores, distribuída à 6ª Vara da Fazenda Pública Estadual — inaugurando um conflito de competência, importante no desenrolar do caso. Os réus eram o Estado de Minas Gerais, o Município de Belo Horizonte e também a Construtora (Dias *et al.*, 2020).

Requeru-se liminarmente a suspensão do andamento do projeto de parcelamento formulado pela Construtora, a inclusão da área da Comunidade Dandara no zoneamento urbano como Zona de Especial Interesse Social, a formação de uma comissão para efetivação do direito à moradia com participação da comunidade, a garantia de participação das famílias nos programas de inclusão social, bem como à saúde, educação, acesso à água e energia elétrica, e o bloqueio imediato de 20% dos recursos previstos no orçamento estadual de 2010 para investimentos para a área habitacional, para que sejam destinados à Comunidade Dandara (Dias *et al.*, 2020).

O juiz titular, Manoel dos Reis Moraes, deferiu parcialmente a liminar. Acatou todos os pedidos³⁶, menos o bloqueio de parte do orçamento estadual, argumentando que as medidas, se implementadas de maneira adequada, tornariam o pedido inócuo. Também acatou a suspensão da reintegração de posse e a conexão entre os processos que tratavam do caso (Dias *et al.*, 2020). Alegou que o direito à moradia

³⁶ “Assim, determinou-se, no prazo de 45 dias, que o Município suspendesse o andamento do projeto de parcelamento da Construtora e inscrevesse a Comunidade como ZEIS; que o Estado de MG institísse a comissão, com participação da comunidade, para assegurar-lhes o direito à moradia; e que o Município e o Estado deveriam encetar medidas administrativas para o acesso da comunidade a serviços de saúde, educação, água e energia elétrica”. (Dias *et al.*, 2020, p. 106)

deve prevalecer sobre o direito de propriedade, porque do primeiro depende o próprio existir enquanto ser humano. Para tanto, também deveriam ser resguardados todos os demais direitos decorrentes da dignidade humana a partir de medidas concretas:

(...) se o nosso existir depende, numa certa medida, de uma determinada ocupação espacial, torna-se incontestável que nossa dignidade humana possui como correlato o direito à moradia. Por isso, então, que o direito à propriedade não possui peso semelhante ao do direito à moradia na situação ora analisada, pois a prevalência da propriedade, como direito da Construtora Modelo Ltda, não leva à afetação da dignidade humana, enquanto que o desapossamento dos membros da comunidade Dandara implica em alijá-los do direito de existir como pessoas dignas, já que lhes impede o morar como residência.

(...)

Não basta (...) garantir o direito de ocupação do imóvel, mas proporcionar medidas que efetivem a concretização do direito à moradia como uma das condições de projeção dos moradores como seres humanos. (Minas Gerais, 2010, p. 4 *apud* Dias *et al.*, 2020, p. 106)

Durante o processo, foi designada inspeção judicial, momento em que o então juiz, hoje desembargador, esteve presente na Ocupação, e também duas audiências, em que foram ouvidas testemunhas de ambas as partes. À época do estudo, aguardava-se a instrução do processo com laudo da Polícia Florestal para parecer sobre a área de preservação ambiental e também o cadastramento dos moradores junto à Prefeitura de Belo Horizonte para demonstração da situação das famílias moradoras (Dias *et al.*, 2020).

A decisão foi revertida em segundo grau. Ocorre que, paralelamente a este processo, o então governador de Minas Gerais, Fernando Pimentel, editou o Decreto Estadual 196, de 20 de abril de 2016, em que se declarou o interesse social para fins de desapropriação do imóvel. Em junho, foi ajuizada ação de desapropriação, sendo autor o Estado e réu a Construtora Modelo. A Defensoria Pública de Minas Gerais e os advogados populares tiveram suas participações negadas na ação (LabCidade, 2020).

O caso se encerrou na justiça em 2020 após onze anos. Tramitando na 3ª. Vara da Fazenda Pública de Belo Horizonte, o juiz titular homologou o acordo em novembro, após ter determinado a desapropriação da área em junho. No acordo está previsto o pagamento de R\$ 51 milhões pelo Estado de Minas Gerais à Construtora Modelo (Tribunal de Justiça de Minas Gerais, 2020), que há mais de trinta anos não conferia função social à propriedade e que já acumulava mais de R\$ 2 milhões em dívida de IPTU sobre o referido imóvel (LabCidade, 2020).

Sobre o manejo de instrumentos processuais, no estudo de Dias *et al.* (2020) consta outro exemplo, agora de magistrado que julgava uma das ações envolvendo a Ocupação Eliana Silva e outras ocupações urbanas em Belo Horizonte. Em ofício ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais, solicitou procedimento de mediação, porque o simples sentenciamento não seria capaz de solucionar a situação. Induz que o fenômeno da ocupação deriva de múltiplas fontes, mas destaca os fatores econômicos e a insuficiência das políticas públicas:

Essas ocupações, pelo que pude constatar, **decorrem de inúmeros fatores que não são fáceis de mensurar**, mas posso citar alguns, **como a insuficiência dos projetos de moradia popular, a má-distribuição de rendas entre as diversas camadas populacionais, o êxodo ou migração do interior para a capital e assim por diante.**

O fato relevante é que são realizadas por pessoas hipossuficientes economicamente que, **para existirem em um certo espaço territorial, não tem outra possibilidade senão o estabelecimento em um determinado imóvel que, por vezes, encontra-se abandonado.**

(...)

E, com essa situação fática instalada, **o jurídico se vê às voltas com as denominadas ações possessórias**, geralmente instauradas nos Juízos Cíveis desta Capital, **nas quais em regra são deferidas as liminares reintegratórias**; contudo ao se tentar cumprir o mandado, verifica-se a impossibilidade, **porque são muitas famílias que serão desalojadas.**

(...)

Não é só retirar de um determinado lugar 200, 500 ou até 1.200 famílias, implica em arrumar outro local para colocá-las, o que é impraticável para o Oficial de Justiça e para a Polícia Militar, que são os incumbidos legalmente de promoverem a desocupação para que o imóvel seja entregue ao proprietário. Por seu turno, o Município de Belo Horizonte e o Estado de Minas Gerais também levantam vários problemas de ordem administrativa quanto aos programas sociais, seja de abrigamento, seja do bolsa aluguel etc., e, logicamente, escusam-se de acompanhar a ação de desocupação (Minas Gerais, 2012c, p. 383 *apud* Dias *et al.*, 2020, p. 153, grifos nossos).

Sobre a adequação da norma civil aos preceitos constitucionais, é exemplo a decisão que indeferiu a liminar para reintegração de posse de latifúndio ocupado pelo MST no Município de Italva, no estado do Rio de Janeiro. A área, improdutiva, já havia sido desapropriada pelo Poder Executivo. Para o magistrado, a terra tem uma função a cumprir, e é quem cumpre essa promessa constitucional que está protegido pelo direito, seja o proprietário ou o ocupante. Na mesma decisão, diz não ser possível classificar os atos do Movimento como ilegítimos.

(...) Melhor tratando do tema, e avançando na razão da função social, revela-se adequada a exata fixação desta, **que não diz respeito à propriedade individualmente considerada** (pois importaria em não admitir a alteração conceitual), **mas à própria terra, objeto, independentemente de quem dela se utiliza. É a terra** – e não a

propriedade – **que tem uma função constitucional a cumprir, sendo irrelevante aquele que a utiliza com este fim, o proprietário ou o ocupante.**

(...)

Seja quem for, **seja quem cumpra a promessa constitucional da função social, é este o protegido pelo Direito e pela Constituição Federal. A propriedade de terra sem o cumprimento de função social não é propriedade a ser tutelada pelo Direito**, quando em confronto com outros valores (Quintans, 2005, p. 8, grifos nossos).

Não é sempre assim, no entanto. Pelo contrário. As ocupações, somadas aos movimentos sociais, embora representem uma importante bússola no direito à moradia e à cidade, são recepcionadas nas cortes de maneira inequivocamente atroz. É o que será tratado no próximo tópico.

2.2 As ocupações vão às cortes

As ocupações urbanas³⁷ e rurais, geralmente resultantes de um esforço entre moradores e movimentos sociais, servem muito bem de exemplo do tensionamento entre a formalidade legal exigida e o exercício prático do direito à moradia. Esboçam a relação entre o uso da cidade e sua relação com a estrutura capitalista e, ao fazê-lo, desafiam a lei e os próprios aspectos da estrutura econômica. Normalmente, uma vez que há um planejamento técnico para a escolha da área a ser ocupada, muitas vezes envolvendo profissionais de várias áreas, os locais escolhidos são áreas inutilizadas, subutilizadas ou não edificadas, portanto, sem nenhuma função social (Dias *et al.*, 2020).

Como já ressaltado, a informalidade e a insegurança da posse com que convivem as ocupações são compartilhadas por indivíduos que acessam à moradia por outros meios, como é exemplo dos que não possuem título válido dentro das exigências formais. Ocorre que as ocupações servem especificamente de exemplo

³⁷ Seguimos o mesmo parâmetro de Maria Tereza Fonseca Dias *et al.*, que estabeleceram três critérios para diferenciar as ocupações urbanas das outras formas de urbanização informal nas grandes metrópoles: “os critérios urbanístico, identitário e político. O critério urbanístico está vinculado ao planejamento das ocupações. Conforme os casos estudados nesta obra, a legislação urbanística referente ao uso e ocupação do solo foi seguida, via de regra, mediante projetos realizados por equipes técnicas que atuaram voluntariamente antes da realização das ocupações. Esta é uma forma de diferenciação quanto aos assentamentos de vilas e favelas que não adotam ordenação técnica prévia. O critério identitário diz respeito a autodeterminação dos grupos analisados como ‘ocupação urbana organizada’. Ou seja, há uma identidade coletiva nas ocupações. Quanto ao aspecto político, as ocupações realizam ações de forma organizada e contínua, pleiteando o direito à moradia” (Dias *et al.*, 2020, p. 20).

para este estudo, que tem como foco os conflitos fundiários coletivos, por conta de suas dimensões e suas potencialidades.

Além de se desenvolverem a ponto de se tornarem verdadeiros bairros, acabam por garantir, dentro de seu próprio desenvolvimento, ainda que dentro de suas limitações, acesso a outros direitos básicos, como alimentação, educação e lazer. Ademais, no que concerne a aplicação das leis aos conflitos fundiários coletivos, acreditamos que as ocupações e os movimentos sociais de luta pelo direito à moradia, ao promover esse tensionamento, não apenas possuem papel efetivo nas mudanças de paradigma na matéria, como também evidenciam em máximo grau o caráter mercantilista reputado à terra pelos magistrados — que se conjuga com um forte teor ideológico a despeito das ocupações, o que pode ser verificado através do vocabulário de conotação negativa e depreciativa ao tratar delas, muitas vezes relegadas à ilegalidade.

Alguns trabalhos, como o de Escrivão Filho (2017), foram contundentes na demonstração do tratamento dado pelo Poder Judiciário às ocupações. No exemplo citado, a intenção era de compreender como a Constituição de 1988, importante no contexto jurídico da moradia, impactou o encontro do movimento camponês com a função judicial, tendo se valido especialmente da experiência do MST. O resultado, como já visto, indica o protagonismo exercido pelo proprietário, orientado pelo acionamento da função judicial, que serve para o bloqueio e desintegração da luta social — nas esferas possessória e criminal — e também como forma de substituição dos órgãos fundiários, em especial o Incra. O autor conclui:

(...) a expansão política da justiça acabou por se verificar, justamente, como um mecanismo de manutenção e garantia da histórica hegemonia de proprietários rurais nos conflitos territoriais, expansão judicial que desenvolve, assim, como resposta à expansão política do campesinato em movimento social (Escrivão Filho, 2017, p. 284).

O Estado de Minas Gerais, ao que parece, não foge muito à regra. Trazemos como exemplo o acórdão da Apelação Cível 1.0000.18.120453-8/012, julgado em setembro de 2021 na 14ª. Câmara Cível. O recurso originou-se em ação de reintegração de posse ajuizado por particulares contra “Ana Lúcia Aparecida e demais réus incertos ou desconhecidos” por conta de ocupação em fazenda denominada Forquilha, em Unaí, medindo 606,15 hectares. Consta no inteiro teor que “o imóvel foi invadido em razão de atos fomentados por movimentos sociais, em especial o

MST”. Em primeira instância, na Vara Agrária de Belo Horizonte, foi concedida liminar de reintegração de posse, confirmada na sentença.

O Ministério Público suscitou a nulidade da sentença em razão do cerceamento de defesa. Sustentou, ainda, a ausência dos requisitos autorizadores para a concessão da proteção possessória, uma vez que a posse agrária se caracteriza pelo exercício de uma das formas de atividade agrária produtiva. Sendo assim, conforme a Constituição Federal, a questão possessória se vincularia intimamente à função social da propriedade. Justificam apontando que os autores perceberam a ocupação apenas três meses após sua ocorrência, quando ali já havia cem famílias, motivo que evidencia a ausência de exercício fático da atividade agrária produtiva do bem. Defendem, ainda, que o título de domínio ou manutenção de benfeitorias, trazidos aos autos pelos autores, evidenciam somente uma posse estaria, mas não agrária ou qualificada pelo exercício da função social.

De modo semelhante, a Defensoria Pública suscitou a nulidade da sentença por ausência de fundamentação e a nulidade da citação por falta de determinação do povo passivo. No mérito, alega que o exercício de posse anterior sobre o imóvel e o esbulho não foram comprovados, e que o boletim de ocorrência juntado não é meio de prova contundente das alegações dos autores.

Na decisão da Apelação, as preliminares de cerceamento de defesa, de nulidade da sentença e de nulidade da citação foram todas rejeitadas. No mérito, a sentença que reintegrou os autores na posse foi mantida inalterada. A função social da propriedade foi afastada, sob o argumento de que deveria ser tratada apenas em ação de desapropriação, argumento trazido em outros casos deste mesmo Tribunal, como os que aqui se trouxe anteriormente. Eis a ementa:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE - CONFLITO AGRÁRIO - PRELIMINARES - CERCEAMENTO DE DEFESA - INSPEÇÃO JUDICIAL - AUDIÊNCIA DE JUSTIFICAÇÃO - AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO - CITAÇÃO - LITISCONSÓRCIO MULTITUDINÁRIO - PROTEÇÃO POSSESSÓRIA - REQUISITOS - POSSE ANTERIOR - ESBULHO - FUNÇÃO SOCIAL - DESNECESSIDADE. O art. 370 do CPC permite ao julgador determinar a produção das provas necessárias à instrução processual, e, de outro lado, indeferir as que repute inúteis para o caso, sem que isso importe em cerceamento de defesa. Não há nulidade processual por cerceamento de defesa quando a prova existente nos autos é suficiente para julgamento da lide. **Em casos de conflitos agrários, a vistoria *in loco* não é obrigatória, quando, em análise da documentação apresentada, o magistrado verificar a presença dos requisitos autorizadores da proteção possessória. Não há cerceamento de defesa por não realização de audiência de justificação quando as provas nos**

autos são suficientes para o convencimento do julgador e concessão da liminar *inaudita altera pars* (art. 562 do CPC). Se o magistrado apresentou os motivos para adoção do entendimento expresso na sentença impugnada, ainda que breve e concisa, não se vislumbra razões para declarar-se a sua nulidade por ausência de fundamentação. Os processos de reintegração de posse cujo esbulho é imputado a movimentos sociais, não é possível citar todos os membros do movimento, por se tratar de litisconsórcio multitudinário, bastando a citação dos réus identificados e encontrados no imóvel, devendo os demais serem citados por edital. **Na ação de reintegração de posse é desnecessária a comprovação da função social da propriedade, uma vez que a reforma agrária é responsabilidade da União. Para obtenção de um provimento jurisdicional favorável em ações de reintegração de posse basta ao autor comprovar a posse e a perda desta pelo esbulho praticado pelo réu.** (Minas Gerais, 2021, n.p., grifou-se)

Ocorreu de forma similar nos processos judiciais envolvendo a Ocupação Camilo Torres, como brevemente retratado. A ocupação, formada em 2008, se localiza na região do Barreiro, pertencente aos limites municipais de Belo Horizonte, um dos locais que mais se concentram serviços comerciais e industriais na cidade e onde há serviços como de saúde, transporte público, via pavimentada e comércio. Como citado, na pesquisa de Dias *et al.* (2020), foram levantados quinze processos envolvendo a Ocupação, sete na primeira instância e oito na segunda. No polo ativo, havia uma empresa privada, o Município de Belo Horizonte e o Estado de Minas Gerais — em um conflito sobre a propriedade do imóvel. No polo passivo, lideranças de movimentos sociais que auxiliaram no estabelecimento da Ocupação.

Em Ação Civil Pública, a Defensoria Pública fundamentou seus pedidos na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade, em documentos do Ministério das Cidades e em tratados internacionais concernentes ao direito à moradia. As ações tramitaram por anos sem que se efetivasse a segurança da posse dos moradores ou que fosse definida sua remoção para outro local onde pudessem exercer seu direito à moradia (Dias *et al.*, 2020). Não se sabe ao certo o rumo tomado nas ações retratadas, mas, até onde se tem notícia, a Ocupação ainda existe.

De todo modo, noticia-se sobre de que, a todo tempo, os magistrados utilizam termos como “invasores” e “invasão”. O argumento de que não se discute função social em ações possessórias também se repete. Além disso, como citado, um desembargador tratou a ocupação do imóvel como sendo um ato de vandalismo, com o qual não poderia coadunar o Poder Judiciário. Nada obstante, afirmou que a lei deve ser cumprida, de modo a enquadrar na ilegalidade a ocupação, ainda que amparada por direitos constitucionais e fundamentais. A postura da procuradoria do Estado se somou a dos magistrados, como visto anteriormente (Dias *et al.*, 2020).

Os processos judiciais concernentes à Ocupação Eliana Silva, em Belo Horizonte, também servem de exemplo. Na verdade, esta Ocupação teve duas experiências, em dois locais diferentes, porque, na primeira oportunidade, a reintegração de posse obteve êxito na justiça. Esta primeira ocupação tomou forma em abril de 2012, quando aproximadamente 300 famílias tomaram terra abandonada havia trinta anos. No mesmo dia da ocupação, foi promovida Ação de Reintegração de Posse pelo Município de Belo Horizonte (Dias *et al.*, 2020).

Conforme citado, a procuradoria municipal não apenas se refere aos moradores como “invasores”, como também afirma que o objetivo era obter vantagem financeira mediante venda dos terrenos. Três dias após a ocupação, é deferida liminarmente a reintegração de posse, com autorização do uso de força policial. A contestação e os recursos apresentados, fundados inclusive na função social da propriedade, não surtiram efeito. Em maio de 2012, então, teve fim a primeira experiência da Ocupação Eliana Silva (Dias *et al.*, 2020). “Nas entrevistas realizadas, os moradores que participaram da primeira ocupação afirmam que a reintegração de posse foi um processo violento e traumático para os envolvidos. Mas foi importante como forma de aprendizado, que foi utilizado na ocupação Eliana Silva II” (Dias *et al.*, 2020, p. 149).

Na sentença da ação, de julho de 2013, já após o cumprimento da reintegração, persiste a utilização do termo “invasores”, a aceitação dos registros imobiliários como forma de comprovação da posse e o argumento de que o Poder Judiciário não poderia tolerar uma ocupação desordenada e invasão de áreas públicas como meio de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos. Em segunda instância, no julgamento dos recursos, não foi diferente. Um dos argumentos para afastar a função social da propriedade foi o de que as garantias constitucionais não poderiam servir para legitimar “invasões da propriedade alheia”. As ocupações foram tratadas como violação de direitos e como um ato de violência:

Admitir que os cidadãos, não só os munícipes de Belo Horizonte, como de toda a região metropolitana, **possam ocupar propriedade alegando o princípio da dignidade humana ou a função social da propriedade** (que não devem ser levados em consideração em sede possessória), **é voltar aos tempos primitivos, do tempo da autotutela, da justiça pelas próprias mãos, o que deve ser limitado pelo Poder Judiciário, sob pena de se permitir o caos**, fazendo-se, ainda, neste perpasso, **um paralelo com a situação dos integrantes do Movimento dos Sem Terra**. (Minas Gerais, 2012b, n.p. *apud* Dias *et al.*, 2020, p. 150, grifou-se)

A Apelação Cível 1.0024.07.785980-9/005 (Minas Gerais, 2017), julgada na 9ª. Câmara Cível, também envolvia ocupação, que teve auxílio do Movimento dos Trabalhadores sem Terra. Originou-se em ação de reintegração de posse que tramitava na Vara Agrária de Minas Gerais da Comarca de Belo Horizonte. O imóvel objeto da disputa era uma gleba de terras de 306,35 ares, conhecida como Fazenda Altônia, componente da Fazenda Chapadão.

Em primeiro grau, os pedidos iniciais foram julgados procedentes, confirmando a medida liminar de reintegração de posse. A Defensoria Pública, representante dos requeridos, e o Ministério Público, na condição de promotoria especializada em conflitos agrários, recorreram da decisão. A Defensoria mobilizou os argumentos do descumprimento da função social e da inobservância dos princípios da dignidade da pessoa humana e do direito à moradia. O Ministério Público sustentou que a posse de imóvel rural dependia da comprovação de uma das formas de atividade agrária produtiva, o que não havia ocorrido. Ainda, que a demanda deveria ser apreciada à luz das normas e princípios do direito agrário, incluindo aí a consideração da função social da terra, e não da legislação civilista.

Mas foi além, requerendo a suspeição do juiz *a quo*. O argumento mobilizado foi de que “o julgador expressa em suas decisões, de forma explícita e inequívoca, *que já possui um convencimento pré-estabelecido quanto ao mérito de todas as demandas da competência da Vara Agrária*, bem como de cerceamento de defesa, ante o julgamento antecipado da lide (Minas Gerais, 2017, n.p., grifou-se). Sendo assim, o juiz seria parcial no julgamento da causa. Na apelação, a preliminar foi rejeitada, justificando o relator que o caso não se enquadra nas hipóteses legais que autorizariam o acolhimento da suspeição e que a atividade do juiz reflete tão somente seu convencimento da situação apresentada nos autos.

Quintans (2005) também analisou processos judiciais em que eram protagonistas as ocupações, tendo como objetivo específico analisar as demandas envolvendo o MST no Estado do Rio de Janeiro. Um deles era a Ação de Reintegração de Posse nº. 2004.5103000888-09, que tramitou na 2ª. Vara Federal de Campos dos Goytacazes. O imóvel em disputa também havia sido ocupado por integrantes do MST. O local havia sido vistoriado e considerado improdutivo no âmbito de outra ação, de desapropriação. O latifundiário, porém, ingressou com ação de nulidade contra o laudo de vistoria, de maneira a suspender a desapropriação. Na Ação de

Reintegração de Posse, o magistrado entendeu pela reintegração baseada na ilegalidade da ocupação:

Revela-se contrária ao Direito, **porque constitui atividade à margem da lei, sem qualquer vinculação ao sistema jurídico, a conduta daqueles que — particulares, movimentos ou organizações sociais — visam, pelo emprego arbitrário da força e pela ocupação ilícita de prédios públicos e de imóveis rurais, a constranger**, de modo autoritário, **o Poder Público a promover ações expropriatórias**, para efeito de execução do programa de reforma agrária. (Quintans, 2005, p. 10, grifou-se)

Para justificar o despejo das famílias, o juiz se baseia no direito de propriedade enquanto garantia fundamental da cidadania, o fazendo mediante exclusão dos outros direitos expressos nos incisos do mesmo art. 5º. Alega que “a Constituição da República ao amparar o proprietário com a cláusula de garantia do direito de propriedade (CF, art. 5º., XXII) – proclama que ‘ninguém será privado (...) de seus bens, sem o devido processo legal’ (art. 5º., LIV)” (Quintans, 2005, p. 10).

O tratamento conferido pelo Poder Judiciário aos movimentos sociais de luta pela moradia e às ocupações urbanas, portanto, revela uma profunda resistência à efetivação dos direitos sociais, configurando-se como um dos principais obstáculos à consolidação do direito à moradia adequada e do direito à cidade no Brasil contemporâneo

Persiste no meio jurídico a ideia de que os movimentos sociais de luta pela moradia são agentes de desordem e instabilidade, visão esta que reforça decisões judiciais que favorecem remoções e despejos em massa. É evidente que essa interpretação tradicional e conservadora do direito de propriedade acaba por reforçar as dinâmicas de exclusão e marginalização social, uma vez que desconsidera os avanços constitucionais e infraconstitucionais que pretendem equilibrar o direito individual com os direitos sociais coletivos. O Judiciário, especialmente ao priorizar a proteção da propriedade sem considerar a função social, age como um instrumento de reprodução da desigualdade e da segregação socioespacial (Dias *et al.*, 2020).

Nesse contexto, como já trazido, a construção simbólica do “invasor” não é neutra nem técnica, mas um artifício discursivo que legitima práticas de suspensão de garantias processuais, concessão massiva de liminares e despejos forçados como único desfecho possível para os conflitos fundiários, ignorando-se a complexidade

socioespacial subjacente aos conflitos para operar a partir de um filtro de seletividade que reforça estigmas territoriais e criminaliza a pobreza (Milano, 2016).

É certo que os moradores de ocupações e os movimentos sociais não podem depositar no Poder Judiciário a confiança de que haverá defesa de seu modo de acesso à moradia. E parece mesmo que não depositam. Isso se demonstra pela ausência de judicialização vinda deles. Pelo contrário, geralmente se sentam nos bancos dos réus, porque são os proprietários que mobilizam as forças judiciais a fim de proteger suas propriedades. Historicamente vêm obtendo êxito. A necessidade de analisar o encontro das ocupações e dos movimentos sociais com a função judicial vem daí.

Como mencionou-se, Escrivão Filho (2017) também analisa a mobilização do Judiciário por movimentos sociais. Para ele, o movimento camponês, ao longo de sua trajetória, constrói um repertório estratégico em que o direito é utilizado não apenas como um instrumento defensivo, mas também como ferramenta de construção política e de ativação de direitos fundamentais.

O autor assinala que, desde a década de 1980, o movimento camponês passou a incorporar cada vez mais o discurso jurídico em suas ações, sobretudo o argumento da função social da propriedade (Escrivão Filho, 2017).

Entretanto, Escrivão Filho (2017) destaca um aspecto peculiar: embora haja uma mobilização intensa do direito pelos movimentos sociais, isso não implica necessariamente a mobilização do Judiciário. Em sua análise, o autor sublinha que o movimento camponês atua principalmente provocando o Estado administrativo — por meio de órgãos como o INCRA — buscando soluções políticas e administrativas para os conflitos fundiários. Nesse modelo, a ocupação de terras constitui não apenas um ato político de reivindicação, mas também uma estratégia jurídica de efetivação da função social da propriedade.

Assim, diferentemente de uma mobilização tradicional em que a justiça é diretamente acionada para garantir direitos, no caso do movimento camponês, a ação política se desenvolve majoritariamente à margem da função judicial (Escrivão Filho, 2017).

O movimento utiliza o direito como fundamento discursivo de suas ações diretas, mas evita — sempre que possível — submeter-se ao Judiciário, cujas decisões, na maioria das vezes, tendem a favorecer os grandes proprietários. Dessa

forma, a mobilização social do direito não se confunde com a mobilização judicial (Escrivão Filho, 2017).

É principalmente a outra parte do conflito — os grandes proprietários rurais — quem recorre sistematicamente ao Judiciário. Estes acionam a justiça para criminalizar as ocupações, bloquear a ação dos movimentos e obstaculizar a implementação de políticas de reforma agrária. Portanto, paradoxalmente, a via judicial é apropriada pelos setores mais conservadores da sociedade, que, pela instrumentalização do sistema judicial, buscam manter o status quo da concentração fundiária (Escrivão Filho, 2017).

Essa dinâmica revela uma das dimensões daquilo que Escrivão Filho (2017) denomina de judicialização da política fundiária: o Judiciário se converte em uma arena de enfrentamento político, mas onde predominam interpretações jurídicas que reproduzem a lógica privatista da terra, desfavorecendo, em regra, os movimentos sociais. Com isso, a atuação judicial se afasta da função garantidora dos direitos fundamentais e se aproxima de uma função de bloqueio político.

O autor enriquece sua análise ao inscrever essa realidade no fenômeno mais amplo da expansão política da justiça no Brasil contemporâneo. Ele observa que a democratização formal do país, pós-Constituição de 1988, foi acompanhada por uma crescente transferência de conflitos políticos para o âmbito judicial, especialmente aqueles de alta intensidade política, como os conflitos agrários (Escrivão Filho, 2017).

Todavia, essa expansão da função judicial não se traduziu necessariamente em ampliação substantiva dos direitos sociais; pelo contrário, muitas vezes ela representou a reprodução dos padrões de dominação, sob um novo formato, institucional e juridicamente legitimado (Escrivão Filho, 2017).

Do ponto de vista do movimento camponês, assim, a mobilização do direito não é idêntica à mobilização do Judiciário. O direito é usado como arma política, como fundamento e justificação das ações diretas — ocupações, marchas, atos públicos —, mas a justiça estatal é frequentemente vista com desconfiança, sendo acionada de maneira reativa, e não como primeira instância de resolução dos conflitos.

Essa constatação leva o autor a propor um modelo analítico baseado no (des)encontro entre movimento social e função judicial. A mobilização social do direito, portanto, no campo dos conflitos fundiários, revela-se como um fenômeno ambíguo e dialético: ao mesmo tempo que potencializa a expansão do espaço político dos

direitos, encontra, na justiça estatal, uma arena adversa, marcada pela reprodução das relações de dominação agrária.

A trajetória das ocupações urbanas e rurais perante o Poder Judiciário, assim, revela que, mais do que meros litígios possessórios, os conflitos fundiários coletivos são arenas de disputa política onde se confrontam projetos de sociedade radicalmente distintos.

Persistindo na tutela conservadora da propriedade e na criminalização das lutas sociais, o Judiciário reafirma o estigma do “invasor” e legitima a exclusão territorial sob o verniz da legalidade. Contudo, os movimentos sociais, ao tensionarem a ordem jurídica e mobilizarem o direito como arma política, evidenciam que o reconhecimento da moradia como direito fundamental é inseparável da afirmação do lugar como espaço de justiça social.

2.3 As comissões de soluções fundiárias

A emergência da pandemia da Covid-19 expôs de maneira dramática as contradições históricas do acesso à moradia no Brasil, evidenciando que a precariedade habitacional não é mero reflexo de insuficiência administrativa, mas resultado de uma lógica estrutural que privilegia o capital imobiliário e a segregação socioespacial (Cortes, 2022).

Durante o período, o direito à moradia adquiriu uma centralidade ainda mais evidente no debate jurídico e social, em virtude da exigência de distanciamento social e das políticas de isolamento. No entanto, a crise sanitária agravou as desigualdades preexistentes, expondo uma parcela significativa da população à ameaça de despejo, justamente em um momento em que a permanência em casa era condição básica para a proteção da vida.

Mesmo em tempos de calamidade pública, as ameaças de despejo se multiplicaram. Dados levantados pela Campanha Despejo Zero indicam que mais de meio milhão de pessoas estavam sob risco de perda de suas moradias no auge da crise sanitária (Guimarães; Marques, 2023).

Neste contexto, o direito à moradia revelou-se não apenas como um direito social autônomo, mas como condição imprescindível para a proteção da saúde e da

vida, diante da orientação do isolamento social como medida profilática essencial (Cortes, 2022).

Entretanto, a retórica do “fique em casa”, amplamente divulgada por organismos internacionais e governos locais, mostrou-se profundamente excludente em um país onde milhões de pessoas vivem em habitações precárias, em situação de coabitação forçada ou mesmo em ocupações irregulares, sem acesso adequado à água potável e saneamento básico (Cortes, 2022; Ribeiro e Cafrune, 2020). Essa constatação mobilizou a sociedade civil e diversos movimentos sociais para exigir medidas emergenciais que impedissem despejos e remoções durante a crise sanitária.

Essa realidade motivou uma mobilização inédita no campo jurídico e político, com forte protagonismo dos movimentos sociais urbanos e rurais, que passaram a pressionar os poderes públicos e o Poder Judiciário pela adoção de medidas excepcionais de proteção. Merece especial menção a Campanha Despejo Zero, iniciativa de articulação nacional que congregou movimentos sociais, entidades e organizações de direitos humanos na luta pela suspensão das remoções forçadas durante a pandemia.

A Campanha Despejo Zero não se limitou à mobilização social, mas construiu também uma sofisticada estratégia jurídica e institucional. Fundamentada em princípios constitucionais e em tratados internacionais de direitos humanos, a campanha estruturou teses jurídicas que embasaram pedidos judiciais e projetos legislativos.

A Campanha Despejo Zero, nesse sentido, representou uma inflexão importante não apenas na resistência social, mas também na forma como os movimentos sociais interagiram com as instâncias institucionais. Além da pressão sobre o Judiciário, a Campanha impulsionou a edição de leis em diferentes níveis federativos. No Congresso Nacional, foi aprovada a Lei nº. 14.216/2021, estabelecendo medidas excepcionais de suspensão de despejos em imóveis urbanos. Embora tenha sofrido limitações — como a exclusão do campo do seu alcance —, a lei constituiu um avanço normativo relevante (Veiga; Rezende, 2025).

Outro elemento essencial é a compreensão da mobilização territorial como prática insurgente. A articulação de ocupações urbanas e acampamentos rurais, impulsionada pela Campanha, construiu redes de solidariedade que extrapolam a

mera luta pela posse da terra, configurando-se como reivindicações pelo próprio direito à cidade e à vida digna (Veiga; Rezende, 2025; Franzoni; Labá, 2022). Trata-se de uma cidadania insurgente, que confronta diretamente os marcos da cidadania diferenciada e excludente consolidada no Brasil.

Pode-se dizer que a construção da Campanha Despejo Zero foi não apenas uma reação à emergência da pandemia, mas também uma aposta estratégica na criação de novos modos de articulação política e jurídica. A gramática jurídica desenvolvida pelos movimentos — como sistematizado no *Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero* (Franzoni; Labá, 2022) — procurou inserir a luta pelo direito à moradia no próprio centro do debate constitucional e internacional de direitos humanos, tensionando as práticas judiciais a considerar, de forma efetiva, os princípios da dignidade humana, da função social da propriedade e da proteção contra remoções arbitrárias.

Em paralelo, o trabalho de monitoramento permanente das ameaças de despejo, a articulação de denúncias públicas e a realização de atos de rua conferiram à Campanha uma dimensão de incidência política que foi decisiva para manter o tema da moradia no centro da agenda pública durante a pandemia. Essas estratégias revelam a potência de um modelo de atuação que combina luta jurídica, pressão política e mobilização de base, sinalizando caminhos para a resistência em contextos pós-pandêmicos.

Não é exagero, portanto, apontar que a Campanha Despejo Zero foi um dos movimentos sociais mais relevantes do Brasil recente, tanto pelo impacto concreto que teve na proteção de centenas de milhares de famílias vulneráveis, quanto pelas possibilidades que abriu para uma reconfiguração crítica do papel do direito na luta pela justiça social.

Foi nesse cenário que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº. 828 adquiriu centralidade na proteção do direito à moradia. Proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) com apoio de entidades e movimentos como o MTST e a RENAP, o intuito era o de suspender as ordens judiciais e administrativas de remoção, despejo e reintegração de posse enquanto perdurasse a situação pandêmica, amparando-se no princípio da dignidade da pessoa humana, na proteção da vida e na preservação da saúde pública (Guimarães; Marques, 2023; Veiga; Rezende, 2025; Cafrune *et al.*, 2022).

A decisão proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que deferiu parcialmente a cautelar pleiteada representou um marco relevante, ainda que limitado. Determinou a suspensão dos despejos coletivos por seis meses, condicionando a remoção de ocupações posteriores à pandemia à garantia de abrigos públicos ou moradias adequadas, e estendeu a suspensão também aos despejos liminares. Todavia, não suspendeu integralmente os processos possessórios em curso, permitindo a continuidade de atos judiciais que não implicassem, de imediato, a desocupação forçada (Cafrune *et al.*, 2022).

A análise empírica realizada por Cafrune, Silva e Melo (2022) evidencia que, mesmo após a decisão cautelar, persistiram pronunciadas heterogeneidades nas decisões judiciais sobre conflitos fundiários. Em diversos casos, magistrados de primeiro grau ignoraram ou relativizaram a decisão do Supremo Tribunal Federal, o que ensejou a interposição de Reclamações Constitucionais para assegurar a efetividade da ADPF 828.

Nesse contexto, emergiu uma tensão fundamental: enquanto alguns julgadores interpretaram a pandemia como motivo para suspender de forma absoluta as remoções, outros adotaram posturas minimalistas, permitindo despejos mediante justificativas de risco estrutural ou de ocupação recente, enfraquecendo a proteção efetiva da moradia.

Paralelamente, Cortes (2022) demonstrou que o próprio Estado brasileiro agravou a vulnerabilidade habitacional durante a pandemia, ao cortar drasticamente os investimentos em programas de habitação popular, como o “Minha Casa Minha Vida” e, posteriormente, o “Casa Verde e Amarela”. O autor indica os cortes no financiamento da política habitacional e a falta de providências estruturais para assegurar moradias dignas como mais um dos fatores que reforçam a percepção de que o direito à moradia, no Brasil, é historicamente relegado à condição de mercadoria, instrumentalizado para fins de acumulação capitalista e relegado como um bem de consumo, não como um direito fundamental.

Além disso, a pesquisa de Ribeiro e Cafrune (2020) revelou que a atuação do Poder Judiciário durante a pandemia não apenas foi marcada por profunda heterogeneidade, mas refletiu também o predomínio da lógica patrimonialista. Em muitos casos, os juízes priorizaram a proteção da propriedade privada — ainda que inerte ou subutilizada — em detrimento da preservação da vida e da saúde das

populações vulnerabilizadas. Esse cenário confirma que, mesmo diante de uma crise sanitária sem precedentes, a cultura jurídica brasileira ainda tende a subalternizar o direito à moradia frente aos interesses proprietários, reiterando padrões históricos de exclusão.

Em que pese a edição de instrumentos normativos, como a Recomendação nº. 90 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que orientava os magistrados a avaliarem com especial cautela os pedidos de despejo coletivo durante a pandemia, a ausência de força cogente desses atos e a resistência de parte do Judiciário em reinterpretar a centralidade dos direitos sociais revelaram os limites da intervenção institucional sem transformação cultural efetiva (Ribeiro e Cafrune, 2020).

De todo esse contexto, emerge a constatação de que a pandemia, ao escancarar a precariedade da habitação no Brasil, também revelou a insuficiência das respostas jurídicas tradicionais e a urgência de se adotar paradigmas que coloquem a vida e a dignidade humanas no centro da decisão judicial. A proteção da moradia, especialmente em contextos de crise, demanda mais do que uma leitura formalista dos institutos possessórios ou da propriedade: exige uma atuação judicial proativa, comprometida com a realização concreta dos direitos fundamentais.

A pandemia, portanto, parece ter aberto uma janela de oportunidade para repensar o papel do Judiciário na efetivação dos direitos sociais. A situação ainda lançou luz sobre a necessidade de um Judiciário menos refratário à concretização dos direitos sociais e mais comprometido com a função contra hegemônica que lhe é atribuída no âmbito do Estado Democrático de Direito.

Nos é lembrado que a moradia, como direito fundamental e condição *sine qua non* para o exercício de outros direitos, não pode ser relativizada nem invisibilizada, sobretudo em cenários de crise humanitária; nos é lembrando que o desafio permanece: tensionar os marcos normativos e a cultura judicial, para que se concretize, efetivamente, o direito a uma moradia digna para todas as pessoas.

De todo modo, a decisão na ADPF 828, embora histórica, não foi suficiente por si só para reverter a cultura jurídica tradicionalmente patrimonialista que prevalece nos conflitos possessórios. Estudos como o de Ribeiro e Cafrune (2021) mostram que, mesmo durante a pandemia, decisões judiciais em ações de reintegração de posse ainda davam prioridade quase absoluta à propriedade formal, relegando a segundo plano os direitos fundamentais dos ocupantes vulneráveis. Essa contradição reforça

a tese de que, no Brasil, o Poder Judiciário continua a reproduzir padrões excludentes e formalistas, mesmo em face de crises humanitárias.

No plano teórico, a crítica marxista da forma jurídica, apresentada por Guimarães e Marques (2023), oferece uma leitura particularmente aguda da experiência da Campanha Despejo Zero. Sob essa perspectiva, mesmo as conquistas jurídicas alcançadas — como a ADPF 828 — devem ser vistas com cautela. Embora representem avanços concretos, elas também carregam o risco de capturar a luta social dentro dos limites da ordem jurídica burguesa, que tende a ocultar as estruturas de exploração por meio da ideologia da igualdade formal. Ademais, como se sabe, a superação efetiva das injustiças fundiárias exigiria não apenas a conquista de direitos formais. (Guimarães; Marques, 2023).

Pois bem. No bojo da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 828, com o progressivo arrefecimento da crise sanitária, foi estabelecido um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas — reconhecendo-se a necessidade de atuação diferenciada do Poder Judiciário nos conflitos fundiários coletivos.

Para tanto, determinou-se a criação de comissões de soluções fundiárias como estruturas auxiliares nos tribunais de justiça e tribunais regionais, tomando como referência a experiência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

A Comissão de Conflitos Fundiários do TJPR foi constituída em 2019 a partir da preocupação com as graves consequências do cumprimento de decisões judiciais de despejo, como evidenciado nos casos de Pinhão, Querência do Norte e Alvorada do Sul. Nessas situações, famílias foram removidas de forma brutal, com casas demolidas, comunidades desarticuladas e sem alternativas habitacionais dignas (Prazeres; Silva, 2023). Esses acontecimentos expuseram a inadequação do modelo processual tradicional, baseado em ações possessórias bilateralmente estruturadas, para lidar com a complexidade dos conflitos fundiários coletivos, que envolvem não apenas disputas de posse, mas questões sociais, econômicas e políticas vinculadas à moradia, à dignidade humana e à função social da propriedade.

A Comissão é composta por quatro desembargadores, cinco juízes de direito, um servidor e uma equipe de apoio formada por quatro servidores, um estagiário de graduação e um de pós-graduação. Sua atuação é de apoio cooperativo, sem função jurisdicional, voltada para o gerenciamento dos casos (*case management*) e para a

mediação qualificada dos conflitos (*court management*). A CSF pode ser acionada por qualquer interessado legítimo, como o magistrado da causa, o Município, o Ministério Público, movimentos sociais e até mesmo pelo proprietário.

Há três momentos centrais da atuação da Comissão: a visita técnica, a mediação e o planejamento da execução da ordem de despejo ou reintegração. A visita técnica, fundamental para ampliar a cognição judicial, permite conhecer o local do litígio, a lógica e a dimensão social do conflito, as partes envolvidas e suas vulnerabilidades socioeconômicas. Importante ressaltar que a visita técnica difere da inspeção judicial prevista no art. 481 do CPC, não tendo caráter estritamente probatório, mas servindo à formação de uma compreensão contextualizada do litígio (Prazeres; Silva, 2023).

Com base nas visitas, elabora-se um relatório contendo fotos e recomendações adequadas ao caso concreto, como congelamento da ocupação, cadastramento dos moradores pelo Município, colocação de placas de aviso sobre a situação do imóvel, encaminhamento imediato à mediação e avaliação sobre a possibilidade de regularização fundiária conforme a Lei 13.465/2017 (Prazeres; Silva, 2023).

Durante a audiência de mediação, que observa a Lei 13.140/2015 e normas regimentais, convocam-se todos os interessados na solução do conflito, como Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos de assistência social, companhias de habitação, movimentos sociais e órgãos fundiários.

Encerradas as tratativas, caso se determine a reintegração de posse, a Comissão atua na construção do plano de cumprimento da ordem, priorizando a desocupação voluntária mediante cronograma com prazos razoáveis. A utilização de força policial é considerada medida extrema, recomendando-se que ações forçadas não ocorram à noite, em dias de frio ou chuva intensa, nem em finais de semana (Prazeres; Silva, 2023).

O resultado das atividades foi expressivo: segundo dados apresentados no Seminário de Soluções Fundiárias do CNJ (2023), foram atendidas 125 solicitações de intervenção, realizadas 123 visitas técnicas, abrangendo 53 municípios; promoveram-se 127 audiências conciliatórias, com 13 acordos exitosos, 15 infrutíferos e 39 em andamento. Atendeu-se a 15.328 famílias, com 3.511 beneficiadas por acordos, e apenas quatro despejos foram efetivados, dois de forma voluntária e dois com uso de força.

Para Prazeres e Silva (2023), que as Comissões constituem instrumentos inovadores e imprescindíveis à promoção dos direitos fundamentais no campo fundiário, contribuindo para superar a cultura patrimonialista do processo civil e instaurar uma prática jurisdicional mais atenta à democracia substantiva e à justiça social no Brasil.

Na análise da atuação da Comissão de Goiás no artigo *A atuação da Comissão de Soluções Fundiárias no Estado de Goiás: diante da luta pela reforma agrária e da reação conservadora de bases oligárquicas*, revela-se um cenário complexo marcado pela tensão entre a demanda por reforma agrária e a resistência das elites oligárquicas historicamente enraizadas no estado.

Para essa análise, aliás, os autores indicam que é necessária abordagem multidisciplinar, articulando história, sociologia, ciência política e direito, para que se possa compreender as dinâmicas de poder, os conflitos fundiários e os mecanismos institucionais criados para mediá-los. O artigo em questão oferece um panorama dessa realidade, destacando a atuação da CSF/TJGO como um instrumento de mediação e justiça social, mas também como um campo de disputa entre forças progressistas e conservadoras (Moreira *et al.*, 2025).

Pois bem. Segundo os autores, a formação social e econômica de Goiás está intrinsecamente ligada ao modelo oligárquico, cujas origens remontam ao período colonial. Para eles, a apropriação violenta das terras e a marginalização de povos indígenas, quilombolas e camponeses consolidaram uma estrutura fundiária concentrada e excludente. Como exemplo, tem-se o modo como o cargo público, desde a colônia, foi utilizado como mecanismo de dominação, convertendo interesses privados em políticas de Estado. Esse patrimonialismo perpetuou-se no século XX, adaptando-se às transformações econômicas, como a industrialização e a expansão do agronegócio, sem alterar a essência oligárquica do poder (Moreira *et al.*, 2025).

No caso específico de Goiás, a família Caiado emerge como símbolo dessa continuidade. Desde o século XIX, os Caiados ocuparam posições centrais na política estadual, alternando-se no poder com outras oligarquias regionais, como os Bulhões e os Ludovicos. A atuação de Ronaldo Caiado, governador desde 2018, exemplifica a adaptação dessas elites ao cenário contemporâneo, combinando o discurso modernizante com práticas autoritárias e a defesa intransigente do latifúndio. Sua trajetória política, que inclui a fundação da União Democrática Ruralista (UDR) e a

oposição ferrenha à reforma agrária, reflete a estratégia das oligarquias de instrumentalizar o Estado para manter seus privilégios.

Os autores indicam que a pandemia de COVID-19 exacerbou as desigualdades fundiárias em Goiás, evidenciando a fragilidade das políticas públicas voltadas para a proteção de comunidades rurais. Enquanto a Lei Federal nº. 14.216/2021 suspendeu despejos urbanos, as famílias rurais permaneceram desprotegidas, refletindo a histórica negligência do Estado em relação à reforma agrária.

Conforme os dados da Comissão Pastoral da Terra (CPT), os conflitos fundiários no campo atingiram 3.887 famílias, sendo os sem-terra as principais vítimas (79,6% dos casos). As formas de violência documentadas incluem pistolagem, invasões, grilagem e destruição de propriedades, com fazendeiros e o governo estadual como principais agentes agressores (responsáveis por 80,3% dos casos).

A atuação de milícias rurais, aliada à omissão ou conivência do Estado, criou um cenário de impunidade e terror para as comunidades camponesas. A expansão do agronegócio e da mineração, aliada a políticas estaduais como o programa “Invasão Zero”, aprofundou a criminalização dos movimentos sociais e a violação sistemática de direitos humanos.

A CSF/TJGO, então, representa uma tentativa de humanizar o tratamento dessas disputas. Sua estrutura inicial incluía magistrados, membros do Ministério Público, Defensoria Pública e OAB, mas sofreu alterações em 2023, restringindo-se a juízes estaduais. Apesar das críticas à falta de transparência na seleção de membros e à ausência inicial de representação de gênero, a Comissão adotou práticas inovadoras, como visitas técnicas e audiências de mediação, priorizando o diálogo e a escuta das comunidades (Moreira *et al.*, 2025).

O regimento interno da CSF/TJGO estabelece um fluxo de atuação que inclui análise de pedidos de intervenção, interlocução com as partes, visitas técnicas para avaliar condições socioeconômicas, e encaminhamento para mediação no CEJUSC.

Dois casos ilustram seu potencial transformador: o Assentamento Dom Tomás Balduino (Formosa) e o Assentamento Che Guevara (Piranhas). Ambos resultaram na destinação de terras para reforma agrária após anos de resistência, demonstrando que a mediação judicial pode ser um caminho viável para a justiça social.

Para os autores, a CSF/TJGO surge como uma luz em um contexto marcado pela violência oligárquica, mas sua efetividade esbarra em limites estruturais. A

aprovação de leis estaduais como a nº. 22.419/2023, que autoriza despejos sumários e restringe direitos sociais, revela a força da bancada ruralista no legislativo goiano. Indicam, ademais, que a composição da Comissão, ainda dominada por magistrados sem vinculação orgânica com movimentos sociais, levanta questionamentos sobre sua autonomia frente às pressões políticas.

Concluem que a experiência da CSF/TJGO reforça a necessidade de um Judiciário mais sensível às desigualdades, mas também evidencia que a democratização do acesso à terra exigirá enfrentar o poder das oligarquias em todas as esferas do Estado. Como sugerem os autores, a disputa pelo sentido da lei e da justiça fundiária está longe de ser resolvida, e seu desfecho dependerá da capacidade de articulação entre instituições, movimentos sociais e academia na construção de alternativas ao modelo agrário excludente (Moreira *et al.*, 2025).

Já no artigo intitulado *A atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região nos conflitos fundiários coletivos após a ADPF 828: análise a partir do controle do STF*, a autora debate a efetividade da decisão do Supremo Tribunal Federal no bojo da ADPF 828. O foco da análise recai sobre a atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região³⁸ no tratamento desses litígios e sobre o papel desempenhado pelo STF no controle da aplicação da decisão.

A análise da atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região nos conflitos fundiários coletivos após a decisão proferida na ADPF 828 também revela um panorama complexo, no qual igualmente se evidenciam tensões estruturais históricas e resistências institucionais que impactam a efetividade dos direitos fundamentais à moradia e à terra no Brasil contemporâneo.

A autora indica que a determinação do Supremo Tribunal Federal encontrou resistências relevantes, especialmente no âmbito do TRF-5, cuja atuação foi objeto de controle concentrado através de reclamações constitucionais e recursos extraordinários submetidos à Suprema Corte (Gonçalves, 2025).

Na pesquisa realizada na jurisprudência do STF identificou-se dez casos originados no TRF-5 que foram submetidos a controle por descumprimento, revelando falhas recorrentes na aplicação das diretrizes fixadas pela ADPF 828.

³⁸ A 5ª Região compreende seis estados da Região Nordeste: Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará, Alagoas e Sergipe.

Os casos analisados envolviam, predominantemente, ocupações em faixas de domínio ferroviário desativadas e conjuntos habitacionais do programa Minha Casa, Minha Vida, além de um emblemático conflito em área rural relacionado à produção agrícola de famílias assentadas. A tônica desses litígios foi a tendência do TRF-5 de deferir liminares de reintegração de posse com base em argumentos formais de propriedade, negligenciando a necessidade de mediação, a proteção à moradia digna e as condições específicas impostas pela conjuntura pandêmica (Gonçalves, 2025).

A análise dos recursos extraordinários interpostos contra decisões do TRF-5 revelou divergências internas no STF quanto à extensão das garantias da ADPF 828. Embora o Ministro Edson Fachin tenha inicialmente reconhecido a necessidade de assegurar a permanência dos ocupantes até a destinação de alternativa habitacional adequada, seu entendimento foi revertido pela maioria da Segunda Turma da Corte, que adotou uma interpretação mais restritiva do alcance da ADPF 828, limitando sua aplicação aos casos diretamente abrangidos pela medida cautelar originária e considerando a questão de moradia em domínios públicos ferroviários sob a ótica patrimonialista (Gonçalves, 2025).

Quanto às reclamações constitucionais, a Defensoria Pública da União desempenhou papel central na defesa das populações vulneráveis, ajuizando a maioria das ações. Embora parte das reclamações tenha sido rejeitada com fundamento em alegadas situações de risco — interpretação por vezes alargada de que a mera existência de equipamentos ferroviários ou antenas de rádio configuraria risco grave —, em outros casos o STF acolheu as reclamações, reafirmando a necessidade de observância do regime de transição estabelecido na ADPF 828 e impondo condicionantes rigorosos para a execução de despejos coletivos (Gonçalves, 2025).

O caso paradigmático envolvendo as agrovilas em Gameleira-PE, objeto da Rcl 51223, evidenciou com clareza a inadequação do tratamento conferido pelo TRF-5 aos conflitos fundiários rurais. Mesmo diante da extensão explícita dos efeitos da ADPF 828 às áreas produtivas de populações vulneráveis, o tribunal insistiu na execução de reintegração de posse sem a realização de estudos técnicos ou delimitações precisas das áreas de moradia e produção (Gonçalves, 2025).

A intervenção do STF, suspendendo a ordem de despejo e remetendo o caso à Comissão de Soluções Fundiárias do próprio TRF-5, foi determinante para a

mediação que resultou em acordo que assegurou a permanência das famílias nas terras, mediante indenização da usina proprietária (Gonçalves, 2025).

Para a autora, embora a criação das comissões represente um avanço institucional relevante, sua implementação concreta ainda enfrenta entraves, entre os quais se destacam a resistência de setores do Judiciário em adotar práticas dialógicas, a persistência de uma cultura jurídica patrimonialista, e a tendência a privilegiar interpretações formais em detrimento da proteção substantiva dos direitos sociais. A atuação do TRF-5 ilustra bem essas dificuldades, oscilando entre avanços esporádicos e retrocessos sensíveis no cumprimento das diretrizes constitucionais e internacionais relativas ao direito à moradia adequada (Gonçalves, 2025).

A análise evidencia ainda o papel crucial desempenhado pela Suprema Corte no estabelecimento de novos parâmetros para a proteção das populações vulneráveis em conflitos possessórios coletivos, embora a eficácia dessas medidas dependa da adesão e internalização efetiva de suas diretrizes pelos tribunais regionais. A institucionalização das comissões e a fixação de protocolos para despejos coletivos representam instrumentos importantes de transformação, mas sua efetividade depende da vontade política e da sensibilidade dos magistrados, bem como da contínua vigilância e mobilização da sociedade civil (Gonçalves, 2025).

Em síntese, o estudo da atuação do TRF-5 após a ADPF 828 revela que a batalha pela efetivação do direito à moradia no Brasil permanece fortemente atravessada por disputas jurídicas e políticas. As mudanças normativas e procedimentais introduzidas a partir da pandemia, se implementadas de forma substancial e não meramente formal, podem representar uma inflexão importante na história dos conflitos fundiários no país. Ocorre que a resistência verificada, a fragilidade de garantias processuais em certos contextos e a disparidade de entendimentos mesmo dentro do STF demonstram que a consolidação de um paradigma jurídico verdadeiramente comprometido com a função social da propriedade e com os direitos fundamentais ainda é um horizonte em construção (Gonçalves, 2025).

No artigo intitulado *A Resolução 510/2023 do CNJ e a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TRF2: novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia?*, as autoras investigam o impacto da criação da Comissão

Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região³⁹ à luz da recente Resolução nº. 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Buscando examinar o contexto de luta dos movimentos sociais por terra e moradia, as autoras articulam a análise jurídica e sociopolítica para entender como essas novas estruturas institucionais podem transformar — ou não — o tradicional tratamento dos conflitos fundiários coletivos pelo sistema de justiça brasileiro.

As autoras ressaltam que, no caso do Rio de Janeiro, o TRF2 implementou a Comissão de Soluções Fundiárias de maneira mais próxima ao espírito da resolução do CNJ, ao contrário do Tribunal de Justiça estadual (TJRJ), que estruturou uma comissão de moldes mais restritos (Vieira *et al.*, 2023).

A Comissão do TRF2 não apenas criou o órgão, mas também adotou um regimento interno que prioriza a mediação como instrumento preferencial de resolução dos litígios, destacando a necessidade de inspeções *in loco*, reuniões de mediação, articulação interinstitucional e integração com as demandas sociais (Vieira *et al.*, 2023).

Com base em dados empíricos coletados durante os primeiros meses de funcionamento da Comissão, o estudo mostra que foram instaurados nove Incidentes de Solução de Conflitos Fundiários, abrangendo tanto o Estado do Rio de Janeiro quanto o Espírito Santo, com predominância de conflitos urbanos. As categorias de conflitos compreendem desde ocupações recentes de empreendimentos do Minha Casa Minha Vida até comunidades consolidadas em imóveis da União. Casos rurais e quilombolas também foram incorporados, destacando a abrangência temática e social da comissão.

A análise dos casos revela que a CSF do TRF2 tem admitido incidentes mesmo quando os processos já transitaram em julgado, em consonância com a previsão da Resolução 510/2023 que autoriza a atuação das comissões em qualquer fase do conflito, incluindo o pós-trânsito. Esse dado é particularmente relevante, pois rompe com a prática tradicional do Judiciário, que tendia a considerar os direitos possessórios de famílias ocupantes como questões meramente solucionáveis por ordens judiciais de despejo, independentemente de sua repercussão social ou da necessidade de soluções alternativas (Vieira *et al.*, 2023).

³⁹ O TRF-2 abrange os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

As autoras também exploram a reação conservadora dos setores patronais, especialmente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 7425 contestando a Resolução 510/2023.

A CNA alegou, de forma recorrente, que as comissões incentivariam práticas esbulhadoras e atentariam contra a segurança jurídica da propriedade privada, reproduzindo o discurso historicamente alinhado à criminalização dos movimentos sociais por terra. Tal resistência evidencia a persistência de uma leitura conservadora do direito de propriedade e a dificuldade de implementação concreta dos princípios constitucionais da função social da propriedade (Vieira *et al.*, 2023).

A Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2, contudo, apresenta-se como um espaço potencial para reconfigurar essas práticas institucionais. Sua atuação inicial revela disposição para lidar com a complexidade dos conflitos fundiários, envolvendo não apenas a perspectiva formal da titularidade da propriedade, mas também a dimensão dos direitos sociais envolvidos, como o direito à moradia, à dignidade e à cidade (Vieira *et al.*, 2023).

Conclui-se uma vez mais que, embora a criação da CSF e a edição da Resolução 510/2023 representem avanços normativos importantes, sua efetividade prática dependerá da postura dos magistrados e do fortalecimento dos espaços de escuta e mediação efetiva. A continuidade da pressão dos movimentos sociais, a fiscalização da sociedade civil e o acompanhamento sistemático da atuação das comissões serão fundamentais para garantir que essas inovações normativas se traduzam, de fato, em transformação social concreta (Vieira *et al.*, 2023).

No artigo *Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região*, os autores analisam a criação e a atuação da Comissão Regional de Soluções Fundiárias no âmbito do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, abordando seus impactos concretos na mediação e resolução de conflitos fundiários coletivos nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

O estudo associa metodologia empírica e teórica para mapear as práticas da Comissão, suas potencialidades e limitações, além de investigar dois casos emblemáticos em que a atuação da CSF foi determinante: a Comunidade Tradicional do Horto e a Ocupação Zumbi dos Palmares, ambos no Rio de Janeiro.

Analisando os dados empíricos, observou-se que até fevereiro de 2025 a CSF do TRF2 havia recebido 36 incidentes, dos quais 22 foram admitidos. A maioria dos conflitos era de natureza urbana e situava-se no município do Rio de Janeiro. Notou-se, ainda, que a Comissão atuou em casos tanto de ocupações anteriores à pandemia quanto em ocupações ocorridas durante ou após esse período, o que evidencia uma interpretação ampla e inclusiva de sua competência material (Quintans *et al.*, 2025).

A pesquisa evidencia que a CSF do TRF2 adotou procedimentos inovadores, como a realização de visitas técnicas, audiências de mediação e reuniões preparatórias com representantes dos movimentos sociais e órgãos públicos. As visitas técnicas aproximaram os magistrados dos territórios em disputa, permitindo a observação direta das condições habitacionais e socioeconômicas das famílias envolvidas, rompendo com a tradição de decisões distantes e abstratas. No entanto, foram também apontadas limitações e heterogeneidades na atuação dos magistrados, refletindo a persistência de visões conservadoras em parte do corpo judicial (Quintans *et al.*, 2025).

O estudo de caso da Comunidade do Horto ilustra um desfecho promissor: após uma série de audiências de mediação, vislumbrou-se a possibilidade de um Termo de Compromisso para a regularização fundiária da comunidade, com a preservação das famílias no território. Esse processo evidenciou o potencial transformador da CSF ao construir um espaço institucional de negociação ampla, envolvendo órgãos governamentais, movimentos sociais e entidades públicas (Quintans *et al.*, 2025).

Por outro lado, o caso da Ocupação Zumbi dos Palmares revelou as fragilidades persistentes. Apesar da atuação da CSF, o despejo das famílias ocorreu sem a oferta de alternativa habitacional digna, limitando-se à concessão de aluguel social insuficiente. O prédio objeto do litígio permaneceu vazio, reiterando a crítica de que o planejamento da remoção sem garantia de reassentamento viola os direitos fundamentais (Quintans *et al.*, 2025).

Para os autores, as comissões representam uma conquista normativa importante e abrem uma janela de oportunidade para a transformação da cultura jurídica no tratamento dos conflitos fundiários coletivos. Contudo, a efetividade dessa transformação dependerá do fortalecimento das práticas de mediação real, da sensibilidade social dos magistrados e da mobilização contínua dos movimentos

sociais e da sociedade civil para pressionar pela efetivação concreta dos direitos à moradia e à terra (Quintans *et al.*, 2025).

Aponta-se, ainda, que a atuação da CSF do TRF2 demonstra avanços importantes em relação à tradicional lógica possessória, mas também revela os limites estruturais de um Poder Judiciário, ainda fortemente vinculado a concepções patrimoniais e formalistas. Para os autores, a experiência da CSF precisa ser constantemente tensionada e aprimorada para que possa cumprir seu potencial emancipatório em um cenário social historicamente marcado pela exclusão territorial e pela negação de direitos básicos (Quintans *et al.*, 2025).

No artigo *O tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários no Estado do Paraná: interpretações preliminares a partir dos casos com intervenção da Defensoria Pública*, Bonnet e Hoshino analisam a forma como o Poder Judiciário paranaense lida com os conflitos fundiários, tomando como base empírica processos judiciais em que houve intervenção da Defensoria Pública. O objetivo foi o de compreender padrões decisórios, práticas institucionais e a efetividade da proteção dos direitos humanos no contexto das disputas por terra e moradia, especialmente aquelas envolvendo populações em situação de vulnerabilidade.

O estudo parte da constatação de que o tratamento dos conflitos fundiários no Brasil, e particularmente no Paraná, ainda é profundamente marcado por práticas conservadoras e patrimonialistas, que priorizam a proteção da propriedade formal em detrimento da função social da terra e dos direitos fundamentais à moradia e à dignidade humana.

A partir da análise de casos concretos, os autores evidenciam que a atuação do Judiciário, mesmo quando provocada pela Defensoria Pública, revela uma série de limitações estruturais e culturais que obstaculizam a realização plena dos direitos dos ocupantes.

A metodologia empregada pelos autores envolve a seleção de processos judiciais em que a Defensoria Pública atuou em favor de comunidades ameaçadas de despejo, especialmente em contextos rurais e periurbanos. A partir desse recorte, são identificados padrões decisórios recorrentes.

Um primeiro padrão observado é a persistência de uma lógica jurídica estritamente possessória, em que a análise se concentra na titularidade formal da

propriedade, ignorando o contexto social da ocupação, a vulnerabilidade das famílias e a eventual função social da posse exercida.

Os autores destacam que, mesmo em situações nas quais a ocupação possui caráter consolidado, com anos de estabelecimento das famílias no local, a decisão judicial tende a favorecer a reintegração de posse em favor do proprietário registrado, sem a devida ponderação dos princípios constitucionais da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana. Tal prática demonstra, segundo Bonnet e Hoshino (2021), uma resistência do Judiciário em incorporar a nova ordem jurídico-constitucional inaugurada em 1988, que exige a releitura dos institutos clássicos do direito civil à luz dos direitos fundamentais.

Outro elemento relevante identificado no estudo é a dificuldade de efetivação do contraditório e da ampla defesa nos processos possessórios. A Defensoria Pública, ao atuar em favor dos ocupantes, frequentemente se depara com obstáculos formais, como a ausência de citação pessoal dos réus ou a utilização de citações genéricas por edital, o que compromete o pleno exercício do direito de defesa e torna ainda mais desigual a disputa judicial. Em diversos casos, as decisões são proferidas liminarmente, sem oitiva prévia das comunidades afetadas, contrariando princípios básicos do devido processo legal (Bonnet; Hoshino, 2021).

Os autores também ressaltam a insuficiência dos mecanismos de mediação e resolução alternativa de conflitos. Apesar da previsão normativa de métodos autocompositivos, observa-se que, na prática, o Judiciário raramente promove audiências de mediação ou conciliação antes de decidir pela reintegração de posse. Quando a mediação é realizada, muitas vezes ela se apresenta como mera formalidade, sem compromisso real com a construção de soluções consensuais que respeitem os direitos dos ocupantes. Assim, perde-se a oportunidade de construir alternativas como a regularização fundiária, o reassentamento digno ou a negociação de prazos razoáveis para a desocupação (Bonnet; Hoshino, 2021).

No campo das consequências práticas, evidencia-se que as reintegrações de posse realizadas sem planejamento adequado resultam em graves violações de direitos humanos, como a exposição das famílias a condições de extrema vulnerabilidade, o dismantelamento de redes comunitárias e a perda de acesso a direitos básicos como educação e saúde. Essas violações ocorrem mesmo em

situações em que os próprios órgãos públicos reconhecem a ausência de alternativas habitacionais para as famílias despejadas (Bonnet; Hoshino, 2021).

Os autores sublinham que a intervenção da Defensoria Pública, embora essencial para dar voz às comunidades vulneráveis, ainda enfrenta severas limitações no âmbito processual e institucional. A falta de deferimento de medidas protetivas, a resistência dos magistrados em acolher argumentos constitucionais e a ausência de políticas públicas eficazes de regularização fundiária tornam a atuação defensiva insuficiente para reverter o padrão estrutural de exclusão. A judicialização dos conflitos, na ausência de uma abordagem verdadeiramente garantista, acaba por reproduzir a violência institucional contra as populações pobres (Bonnet; Hoshino, 2021).

Assim sendo, a transformação do tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários exige mais do que a atuação pontual da Defensoria Pública; requer uma mudança profunda na cultura jurídica, no modelo processual e na própria estrutura institucional do Judiciário. É necessária a efetiva implementação dos princípios constitucionais, a promoção de métodos auto compositivos genuínos e o fortalecimento de políticas públicas que garantam o direito à moradia e a função social da propriedade. Sem isso, o Judiciário continuará a atuar como instrumento de manutenção das desigualdades fundiárias históricas, em detrimento da construção de uma sociedade mais justa e democrática (Bonnet; Hoshino, 2021).

Em *A Comissão de Soluções Fundiárias e a aplicação do processo estrutural em conflitos fundiários coletivos: uma análise da implementação de políticas públicas na tutela jurisdicional da Ocupação Bubas*, Ferreira também analisa a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, investigando sua capacidade de impulsionar a efetivação de políticas públicas no tratamento dos conflitos fundiários coletivos.

A autora articula essa investigação com a teoria do processo estrutural, buscando compreender em que medida a atuação da Comissão aproxima-se dos postulados desse modelo procedimental e quais os seus limites para a realização de direitos fundamentais no contexto de litígios possessórios complexos.

Na pesquisa, parte-se do reconhecimento de que as ações possessórias tradicionais, enraizadas em uma lógica bilateral e individualista, são insuficientes para tratar adequadamente conflitos de natureza coletiva, que envolvem uma multiplicidade

de sujeitos em condição de vulnerabilidade e cuja solução transcende a simples proteção da posse formal. A estrutura clássica do processo civil, com sua ênfase na relação binária entre autor e réu e na subsunção automática dos fatos à norma, revela-se incapaz de capturar a complexidade social, política e econômica que permeia os conflitos fundiários coletivos.

Neste cenário, a autora explora o processo estrutural, entendido como aquele voltado para a reorganização de práticas e instituições estatais ou privadas que perpetuam estados de desconformidade em relação aos direitos fundamentais. O processo estrutural exige a flexibilização do procedimento tradicional, a criação de espaços dialógicos para a construção de soluções progressivas e a articulação de múltiplos atores estatais e sociais no redesenho de políticas públicas. É nessa chave de leitura que Ferreira examina o trabalho da CSF.

O caso da Ocupação Bubas, em Foz do Iguaçu, é escolhido como estudo de caso emblemático. A autora detalha como, a partir da atuação da CSF, foi possível mobilizar diversos entes públicos — o Município, a Sanepar, a Copel, a Defensoria Pública, o Ministério Público — para a construção de um acordo que assegurasse o fornecimento regular de água e energia elétrica à comunidade, sem que isso implicasse em confissão de culpa ou reconhecimento de posse formal (Ferreira, 2024).

Essa estratégia é interpretada como uma aproximação concreta da lógica do processo estrutural, na medida em que visa corrigir um estado de desconformidade prolongada — a ausência de políticas públicas de moradia — por meio da construção progressiva de soluções pactuadas (Ferreira, 2024).

A autora aponta, por outro lado, que a ausência de mecanismos institucionais de fiscalização do cumprimento dos acordos celebrados — como a criação de grupos técnicos de acompanhamento ou a previsão de indicadores de avaliação — compromete a eficácia transformadora da intervenção. Sem instrumentos robustos de monitoramento e *accountability*, corre-se o risco de que as soluções construídas no âmbito da mediação não se traduzam, efetivamente, na concretização dos direitos fundamentais em disputa (Ferreira, 2024).

Outro ponto sensível identificado é a necessidade de fortalecimento da participação popular no processo de mediação. Ferreira (2024) ressalta que, para que a atuação da CSF se alinhe plenamente aos princípios do processo estrutural, é

imprescindível que as comunidades afetadas sejam protagonistas na construção das soluções, e não apenas objetos de negociação entre o Estado e proprietários formais.

Para a autora, embora a experiência da Comissão represente um avanço significativo e um modelo promissor para a atuação dos tribunais em todo o país, o êxito dessas iniciativas depende da consolidação de práticas procedimentais efetivamente dialógicas, da institucionalização de mecanismos de controle social e da formação continuada dos agentes públicos envolvidos, para que não se resvale na mera gestão burocrática dos conflitos, mas se caminhe para a sua transformação substantiva, em consonância com os valores democráticos e os direitos humanos (Ferreira, 2024).

A criação das comissões de soluções fundiárias no âmbito do Poder Judiciário, como resposta às tensões exacerbadas pela pandemia e aos conflitos fundiários históricos do Brasil, representa, sem dúvida, uma inovação institucional relevante. Tais comissões, ao incorporarem práticas como a visita técnica, a mediação qualificada e a elaboração de planos humanizados de cumprimento das ordens de reintegração de posse, buscam enfrentar, ainda que parcialmente, com a tradição patrimonialista e formalista que permeia a cultura jurídica brasileira.

Elas revelam uma tentativa de estruturar mecanismos capazes de ampliar a cognição judicial, de articular os diversos atores sociais envolvidos e de promover estratégias mais alinhadas com a dignidade humana, a função social da propriedade e a efetivação dos direitos fundamentais.

Entretanto, impõe-se problematizar criticamente os limites intrínsecos dessa proposta. A mediação e a prevenção dos conflitos, embora revestidas do discurso da pacificação social e da racionalidade procedimental, carregam o risco de inscrever-se na lógica da despolitização da cidade, tão bem denunciada por Vainer (2007).

Ao tratar o conflito social como uma disfunção a ser neutralizada, a atuação institucional corre o risco de deslocar a luta política – essencial para a constituição de sujeitos coletivos no espaço público – para o terreno administrado da conciliação entre partes formalmente equivalentes, mas materialmente desiguais.

O conflito não é um acidente a ser evitado, mas o próprio motor da transformação social e da construção de direitos. São os conflitos fundiários, ao desafiar a reprodução da cidade-mercadoria e da cidade-empresa, que têm potencial para inaugurar novas possibilidades de reconhecimento, para constituir sujeitos

políticos insurgentes e para tensionar as estruturas excludentes que historicamente moldaram o urbano brasileiro. Sem conflito, como lembra a célebre máxima de Thompson, não há constituição de classe, não há formação de sujeitos históricos capazes de disputar projetos de cidade e de sociedade (Vainer, 2007).

Ainda à luz das reflexões de Vainer (2007), também deve ser levado em consideração o papel do mediador nesse contexto. A figura do mediador, longe de ser neutra, pode atuar como instrumento de neutralização dos conflitos sociais, obscurecendo as estruturas de desigualdade que os geram. O mediador, ao tratar como equivalentes partes que são estruturalmente desiguais, corre o risco de despolitizar os antagonismos, administrando o conflito como uma simples questão técnica e suprimindo sua dimensão política emancipatória.

A experiência do “Caso Edifício Santa Luzia”, conforme relatado por Tavares (2023b), serve como exemplo desses riscos. Naquele contexto, em audiência de conciliação, foram traçadas medidas afetas aos ocupantes do Edifício sem que eles fossem consultados sobre as alternativas postas em pauta. “A solução de continuidade dada à ocupação foi, naquela ocasião, adotada a partir de atos unilaterais e verticalizados, consistente na ‘retirada’, ou mesmo no aniquilamento das demandas pessoais de seus moradores” (Tavares, 2023a, p. 151).

Tavares (2023a) aponta uma cena dominada pelo Município e pelas instituições de justiça, com a total ausência de participação dos moradores do Edifício Santa Luzia. Não se previu qualquer consulta futura, evidenciando um profundo abismo entre o que se verbalizava e a realidade concreta da comunidade. A própria requalificação da área, consolidada por mais de 15 anos de ocupação, sequer foi cogitada como uma possibilidade. Essa condução revelou o viés autoritário do ato judicial, protagonizado pelas diversas esferas do poder estatal. Além disso, a linguagem empregada nessa composição judicial sistematicamente invisibilizava os ocupantes, reduzindo-os a uma designação impessoal como “famílias descritas na inicial”. Essa postura, ao desqualificar o elemento humano e a participação popular, comprometeu a própria legitimidade do processo, impedindo uma aproximação dialética construtiva entre a sociedade civil e o Estado.

Mais grave, essa “solução” se mostrou ineficaz, pois, passados mais de dez meses, o que havia sido acordado não foi implementado, e o processo foi sentenciado, determinando-se a remoção do assentamento sem que fosse provida informação clara

sobre o destino dos moradores daquela ocupação. Tal desfecho ilustra como a busca por uma “pacificação” que prescinde da escuta e da participação dos diretamente afetados não apenas desqualifica o contingente humano e sua agência política, mas pode resultar em uma ordem autoritária que aprofunda a exclusão, legitimando a ação estatal sob o manto da legalidade, mas sem a efetiva concretização de direitos fundamentais (Tavares, 2023a). Este cenário corrobora a crítica de Vainer, demonstrando como a administração do conflito, quando desprovida de genuína participação e visão transformadora, pode se converter em um instrumento de reprodução de desigualdades.

Assim, embora as comissões de soluções fundiárias representem uma inflexão institucional importante — e sua atuação em muitos casos venha efetivamente a evitar tragédias humanitárias —, é fundamental reconhecer que sua prática, se esvaziada de um compromisso substantivo com a transformação estrutural, pode inadvertidamente reforçar uma ordem fundada na invisibilização dos antagonismos de classe. A mediação, quando concebida como substituto da política, tende a reproduzir a desigualdade sob o verniz da negociação entre partes formalmente iguais (Vainer, 2007).

O desafio, portanto, é não permitir que a mediação institucional se transforme em instrumento de silenciamento dos conflitos legítimos. Pelo contrário, é preciso que essas instâncias reconheçam o potencial criador dos conflitos sociais, que compreendam a centralidade da ação política dos movimentos sociais urbanos e rurais, e que, em vez de neutralizá-los, lhes ofereçam espaço para expressar projetos alternativos de cidade e de campo. Somente assim, radicalizando a democracia e acolhendo a conflituosidade como parte constitutiva da vida social, será possível tensionar de maneira efetiva os marcos normativos vigentes e caminhar na direção de uma efetiva justiça fundiária no Brasil (Vainer, 2007).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, procurou-se desvelar de forma introdutória as complexas dinâmicas que historicamente moldam a segregação socioespacial no Brasil, com foco particular na atuação do Poder Judiciário nos conflitos fundiários coletivos. Longe de se apresentar como um mero intérprete da lei, o Judiciário emerge como um vetor ativo na reprodução e no aprofundamento das desigualdades socioespaciais que estruturam o território brasileiro.

Essa jornada iniciou-se no Capítulo 1, com uma singela retrospectiva histórica da ordem jurídica da desigualdade, desde o regime sesmario e a Lei de Terras de 1850, que gestaram um padrão de concentração fundiária e exclusão social, até os marcos normativos mais recentes, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Procurou-se demonstrar que, apesar dos avanços no arcabouço legal — que consagra a função social da propriedade, o direito à moradia digna e a proteção dos direitos humanos —, a densidade normativa não se traduz automaticamente em transformação social. As raízes dessa desconexão foram rastreadas na profunda cultura jurídica patrimonialista que impregna o pensamento e a prática dos aplicadores da lei, bem como na lógica mercantil que historicamente subsumiu o direito à moradia aos interesses do capital imobiliário.

No Capítulo 2, aprofundou-se a análise da função judicial na produção e regulação dos conflitos fundiários coletivos, a partir de um conjunto abrangente de pesquisas empíricas. Os achados são inequívocos e apontam para padrões decisórios alarmantes, que reiteradamente privilegiam a propriedade privada em detrimento de direitos fundamentais de dimensão coletiva.

Primeiramente, destaca-se a priorização absoluta do título de propriedade formal, onde a vasta maioria das decisões judiciais se fundamenta exclusivamente na apresentação de registros imobiliários, desconsiderando a materialidade da posse, o uso consolidado da terra e a efetiva função social que a ocupação pode estar exercendo. Somado a isso, observa-se a concessão massiva e célere de liminares de reintegração de posse. A urgência da proteção possessória é invocada para deferir ordens de despejo, frequentemente sem a prévia oitiva das partes requeridas, sem a inspeção judicial do local ou a participação do Ministério Público e da Defensoria

Pública em estágios iniciais. Essa celeridade, aliás, contrasta com a morosidade e ineficácia na aplicação dos instrumentos de regularização fundiária.

Outro ponto crucial é a marginalização da função social da propriedade e do direito à moradia. Apesar de serem princípios constitucionais e fundamentais, esses conceitos são raríssima e superficialmente mencionados nas decisões, muitas vezes apenas para serem afastados sob o argumento de que caberiam apenas em ações de desapropriação ou em outras esferas jurídicas. A “Constituição Urbanística”, que deveria guiar a atuação judicial, é, na prática, ignorada.

Evidencia-se, ainda, a despersonalização dos sujeitos e a criminalização da pobreza. A figura do “invasor” emerge como um operador discursivo estruturante, desumanizando os ocupantes e legitimando a suspensão de garantias processuais. A utilização de termos genéricos como “Fulano de tal e outros”, a falta de identificação precisa dos réus e a escassa atenção às vulnerabilidades específicas (idosos, crianças) confirmam uma postura judicial que trata os conflitos socioespaciais como meras disputas de propriedade, sem reconhecer a dimensão humana e coletiva.

A análise dos estudos revela também a baixa efetividade da mediação e conciliação nos conflitos fundiários. As tentativas de solução amigável e o uso de mecanismos como os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) são residuais e, quando ocorrem, frequentemente se dão após a concessão de liminares, servindo mais para operacionalizar os despejos do que para construir soluções consensuais e humanizadas.

Por fim, constata-se a omissão ou atuação fragilizada de órgãos públicos. Órgãos como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e as secretarias de habitação, que deveriam atuar na mediação e na proposição de alternativas, são frequentemente alijados do processo ou atuam de forma ineficaz, deixando o Judiciário na posição de único árbitro de conflitos que, por sua natureza complexa, exigem soluções intersetoriais.

Todos os estudos parecem convergir em uníssono na conclusão de que nossa justiça vê a forma antes da função, a sacralidade do domínio antes da concretude dos direitos sociais e da dignidade humana.

Essa herança, profundamente marcada pela colonialidade do poder (Alfonsin *et al.*, 2023), impede a aplicação efetiva — a concretização — dos avanços normativos. A formação dos juristas, historicamente centrada no Direito Privado,

contribui para uma seletividade conteudista, em que normas progressistas são reinterpretadas ou esvaziadas de sentido para manter a lei de mercado como critério primordial.

É inegável que o Brasil testemunhou um enorme avanço normativo nas últimas décadas. A Constituição de 1988, com a consagração do princípio da função social da propriedade, o reconhecimento do direito à moradia e a atribuição de competências aos Municípios para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, representou uma ruptura paradigmática. O Estatuto da Cidade e a Lei de Regularização Fundiária vieram regulamentar esses preceitos, oferecendo instrumentos inovadores para uma gestão urbana mais democrática e inclusiva. Adicionalmente, no Código de Processo Civil de 2015 buscou-se infletir essa lógica ao exigir mediação e participação de órgãos públicos em conflitos coletivos, e tratados internacionais de direitos humanos impõem ao Estado brasileiro o dever de proteger contra despejos forçados e garantir o devido processo legal.

No entanto, esse avanço normativo não se refletiu na aplicação dessa legislação na resolução de conflitos fundiários. Pelo contrário, as decisões judiciais persistem em um modelo que favorece o proprietário formal e silencia os sujeitos coletivos. O ativismo judicial às avessas (Alfonsin *et al.*, 2016) se manifesta quando o Judiciário, mesmo diante de instrumentos legais inovadores, opta por interpretações restritivas ou simplesmente as ignora, mantendo-se arraigado à primazia do direito de propriedade individual em sua concepção mais absoluta e distante de qualquer compromisso com a justiça social.

A emergência das comissões de soluções fundiárias, impulsionadas pela Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 no contexto da pandemia, representa um facho de esperança e uma inovação institucional importante. Essas comissões, ao promoverem visitas técnicas, mediação qualificada e planos humanizados de cumprimento de ordens de reintegração, parecem se distanciar da abordagem tradicional. As experiências pioneiras, como as do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR), demonstram o potencial de humanização e de construção de soluções dialógicas. Por outro lado, a efetividade dessas iniciativas é constantemente confrontada por resistências conservadoras e pelo risco de despolitização das lutas sociais. A mediação, se desprovida de um compromisso substantivo com a transformação estrutural e da genuína participação dos afetados,

pode inadvertidamente reforçar a desigualdade sob o verniz da negociação entre partes formalmente iguais, mas materialmente desiguais.

A luta pelo direito à moradia digna e adequada no Brasil permanece um campo de batalha intenso, em que os avanços formais da legislação se chocam com uma prática judicial refratária e historicamente arraigada na proteção da propriedade. Dentro das — sabidas — limitações teóricas e analíticas, procurou-se demonstrar, enfim, que o Poder Judiciário, em vez de atuar como garantidor de direitos, em especial os fundamentais, tem funcionado como um pilar de manutenção da desigualdade socioespacial, legitimando a exclusão sob o manto da legalidade.

Na superfície, ao focar na validade formal do título e na mera aparência de ilegalidade da ocupação, os magistrados brasileiros desconsideram as causas estruturais da precariedade habitacional e a própria materialidade das condições de vida. Um olhar mais atento, porém, entrevê que a forma como o Poder Judiciário, imerso em uma cultura patrimonialista e operando sob o formalismo processual, legitima verdadeiros juízos de exceção que esvaziam o sentido das normas (Tavares, 2023b).

Toda essa dinâmica se materializa no *confisco jurisdicional do conflito*. O conflito social, em sua essência política e socioespacial, é transformado em uma mera disputa técnico-jurídica, onde a lógica de mercado e a criminalização da pobreza sobrepujam o direito à moradia adequada e a função social da propriedade. O espaço é convertido em abstração, os sujeitos coletivos em átomos processuais, e a historicidade dos territórios disputados é subtraída da cena jurídica (Milano, 2016).

REFERÊNCIAS

ABREU, J. M. M. de. A construção histórica do modelo proprietário no Brasil: uma hipótese sobre o direito à moradia. **Revista Direito e Práxis**: Rio de Janeiro, v. 5, n. 8, 2014, p. 213-239.

_____. **A efetividade da defesa do direito à moradia em juízo**: estudo de casos no Brasil. 2009. 274 f. Dissertação (Mestrado em Direito) — Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

_____. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática jurídica. **Revista Direito GV**: revista quadrimestral da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: FGV, v. 7, n. 2, p. 371-416, jul./dez. 2011.

ACORDO resolve demanda de 11 anos da Ocupação Dandara. Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Belo Horizonte, 16 nov. 2020. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/acordo-resolve-demanda-de-11-anos-da-ocupacao-dandara.htm>. Acesso em: 29 ago. 2024.

ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], n. 1, p. 79, 1999. DOI: 10.22296/2317-1529.1999n1p79. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/27>. Acesso em 29 abr. 2025.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 17, p. 21-31, 2022.

_____. **A Política Urbana em disputa**: desafios para a efetividade de novos instrumentos em uma perspectiva analítica de Direito Urbanístico Comparado (Brasil, Colômbia e Espanha). 2008. 265 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) — Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

_____. Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre. In: SAULE JUNIOR, N. (Coord.). **O direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALFONSIN, Betânia de Moraes *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder. **Revista Direito e Práxis**: Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SEGAT, Flávia; GALLICCHIO, Juliana Raffaella de Souza; MONTANARI, Vitória. Do cercamento das terras comuns ao Estatuto da Cidade: a colonialidade do direito de propriedade como obstáculo para a efetivação do direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 294–330, 2023. DOI: 10.12957/rdc.2023.64045. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/64045>. Acesso em 24 jun. 2025.

ALVARENGA, Felipe Gonçalves; SECRETO, Julia. A função social da propriedade e a desigualdade fundiária. **Revista de Direito Agrário**, v. 43, n. 1, p. 99–123, 2023.

ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa? Remoções forçadas e Covid-19. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2147–2173, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2021/61888>.

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida Pedroso; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. **Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017**. Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo. São Paulo: 2018.

ARAS, Augusto Souza de. **A aquisição de imóveis rurais por estrangeiros**: o conflito entre a soberania nacional e a propriedade privada. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2018.

ARAÚJO, Fernanda Lorenzetti. O parcelamento do solo urbano e seus desafios na efetivação do direito à cidade. **Revista de Direito Urbanístico**, v. 17, n. 65, 2015.

BALDANI, Cecília Café; MORAIS, Fhylipe Nascimento de; PORTO, Francisco Trope da Silva; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais. **InSURgência**: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 11, n. 1, p. 925–943, jan./jun. 2025. DOI: <https://doi.org/10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56223>.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**. São Paulo: Saraiva, 2003.

BOTH DA SILVA, Marcio Antônio. Lei de Terras de 1850: lições sobre os efeitos e os resultados de não se condenar “uma quinta parte da atual população agrícola”. **Revista Brasileira de História**, v. 35, n. 70, p. 87–107, 2015.

BRAGANÇA, Daniele; TUSSINI, Gabriel. **Justiça manda órgão ambiental dar licença para fazendas dentro de estação ecológica**. O Eco, Rio de Janeiro, 24 ago. 2024. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/justica-manda-orgao-ambiental-dar-licenca-para-fazendas-dentro-de-estacao-ecologica/>. Acesso em: 26 ago. 2024.

BRASIL. **Código Civil de 1916**. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.

_____. **Código Civil de 2002**. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Código de Processo Civil**. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 58**, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.

_____. **Decreto-Lei nº 271**, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

_____. **Lei nº 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.

_____. **Lei nº 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra.

_____. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida — PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

_____. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis**. Brasília: MJ; PNUD, 2009.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Não tinha teto, não tinha nada**: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil. Brasília: MJ; IPEA, 2016.

_____. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Casos emblemáticos e experiências de mediação**: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais. Brasília: MJ, 2013.

_____. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais:** uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil / Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER); Instituto Pólis. Brasília: CNJ, 2021.

CABRAL, Rodolfo de Carvalho. **Direito à terra e trabalho:** o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e a crítica da estrutura fundiária brasileira. Recife: UFPE, 2009.

CAFUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas reclamações constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte: Fórum, v. 8, n. 14, p. 39–66, 2022.

CAMARGOS, Daniel. **Tiros, processos e ocupações.** UOL, São Paulo, 22 maio 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/conflito-por-terra-revela-acao-de-grupos-armados-e-expoe-vacuo-na-politica-agraria/#cover>. Acesso em: 29 jul. 2024.

CARDOSO, Rafael. **Família de Gabriel Sales Pimenta recebe desculpas do Estado brasileiro.** Agência Brasil, Rio de Janeiro, 31 jul. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-07/familia-de-gabriel-sales-pimenta-recebe-desculpas-do-estado-brasileiro>. Acesso em: 5 ago. 2024.

CARVALHO, Guilherme Carpinteiro de. O Programa Papel Passado no Estado de São Paulo: balanço da execução e entraves. In KRAUSE, Cleandro; DENALDI, Rosana (Org.). **Núcleos urbanos informais:** abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Instituto de Pesquisa Aplicada (Ipea). 2022.

CARVALHO, Humberto. **Estatuto da Cidade:** aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor. Belo Horizonte: C/Arte, 2006.

CASIMIRO, Lígia Melo de; GABARDO, Emerson. Uma análise econômica do direito à moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul, ano IV, n. 11, maio/ago. 2015.

CAVALCANTI, Gilberto Povina. O loteamento no direito brasileiro. **Revista de Direito do Ministério Público do Estado da Guanabara**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 98-104, maio/ago. 1968.

CHIAVARI, Joana; MOREIRA, André; PEREIRA, Ricardo. **O regime jurídico das terras devolutas no Brasil**. São Paulo: Instituto Escolhas, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 491**, de 11 de março de 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=783>. Acesso em: 3 jun. 2024.

_____. **Principais ações do Conselho Nacional de Justiça — Conflitos Fundiários**. Brasília: CNJ, 2010.

_____. **Recomendação nº 22**, de 4 de março de 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=865>. Acesso em: 3 jun. 2024.

COSTA, Luiz Carlos. **Plano Diretor**: um personagem à procura dos seus autores – São Paulo nos anos 80. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

CORTES, Thaís Lopes. “Fique em casa”? A retórica do direito à moradia no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. **Revista Ágora**, Vitória, v. 33, n. 2, e-2022330207, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/agora>. Acesso em: jul. 2025.

CRESTANI, Leandro de Araújo; STADUTO, Jefferson Andronio Ramundo. O atraso tecnológico no setor agropecuário brasileiro: Lei de Terras de 1850 em perspectiva. **Revista Eletrônica História em Reflexão**, v. 6, n. 12, p. 1–15, 2012.

DANDARA, em Belo Horizonte: a luta da ocupação é contra especulação. **LabCidade**, São Paulo, 19 nov. 2020. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/dandara-em-belo-horizonte-a-luta-da-ocupacao-e-contr-especulacao/>. Acesso em: 29 ago. 2024.

DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário: uma proposta de releitura do princípio constitucional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 205, p. 23-38, 2015.

DE PRETTO, Pedro Siqueira; DE PRETTO, Renato Siqueira. O Código Civil de 1916 e sua convivência com a Constituição de 1988. In ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA (org.). **Estudos em homenagem a Clóvis Beviláqua por ocasião do centenário do Direito Civil codificado no Brasil**. v. 1. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2018. p. 67-90. Disponível em: <https://epm.tjsp.jus.br/Publicacoes/ObrasJuridica/55393?pagina=1>. Acesso em: 3 jun. 2025.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; CALIXTO, Juliana dos Santos. (Org.). **As ocupações urbanas e o direito fundamental à moradia adequada na Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Porto Alegre: Editora Fi, 2020. Disponível em: <https://www.editorafi.org/53urbanas>. Acesso em: 2024.

DIAS, Maria Tereza Fonseca; SOUZA, Clara Cirqueira de. A regularização fundiária urbana na Lei nº 13.465/2017: análise da adequação de seus instrumentos à política urbana constitucional. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 83–103, jan./jun. 2019.

DICKEL, Simone Lopes. O princípio da função social no Estatuto da Terra e o processo de desapropriação da Fazenda Annoni. *Manduarisawa*, v. 3, n. 2, 2019.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio. **Mobilização social do direito e expansão política da justiça**: análise do encontro entre movimento camponês e função judicial. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. *In* FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. (Org.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23.

FERRO, Rodrigo Rage. **Regularização fundiária urbana**: instrumento de proteção de direitos fundamentais. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2019.

FONTES, Arlete Moysés. **Planos Diretores no Brasil**: um estudo de caso. Campinas: UNICAMP, 2010.

FRANCO, Ana Luiza Boulos Ribeiro Nobre. Legitimação de posse e direito à moradia. **Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 65-92, 2016.

FRANZONI, Julia Ávila (Org.). **Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, 2022. ISBN 978-65-994530-2-1.

FREITAS, Gustavo Pereira de; PINTO, Nilo Dias; GONÇALVES, Laís Vieira de Souza. A suspensão dos despejos durante a pandemia pela campanha Despejo Zero: uma análise a partir da crítica marxista da forma jurídica. **Nova Hileia**: Revista de Direito Ambiental da Amazônia, Manaus, v. 35, n. 3, jul./dez. 2023.

GAIO, Daniel. A função social da propriedade urbana na Constituição brasileira e a proteção dos valores ambientais. **Revista General de Derecho Constitucional**, n. 18, 2014.

GAIO, Daniel. **Remoções forçadas e a administração pública** [recurso eletrônico] / Daniel Gaio (organizador). Belo Horizonte: Imprensa Universitária da UFMG, 2020.

GASSEN, Valcir. **A Lei de Terras de 1850 e o direito de propriedade**. Florianópolis: UFSC, 1994.

GONÇALVES, Eloísa Dias. A atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região nos conflitos fundiários coletivos após a ADPF 828: análise a partir do controle do STF. **InSURgência**: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 11, n. 1, p. 633–657, jan./jun. 2025. DOI: <https://doi.org/10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55949>.

JONES, Alberto da Silva. O diagnóstico militar da questão agrária: o Estatuto da Terra. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 35, n. 4, 1997.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, n. 1, p. 261-276, 2014.

LOBÃO, Luciana Teixeira. **O processo de planejamento urbano na vigência do Estatuto da Cidade**: os casos dos Planos Diretores de 2006 de São José dos Campos e Pindamonhangaba. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

LOSS, Vinícius. **O parcelamento do solo urbano**: um instituto inclusivo ou extrativista? Florianópolis: UFSC, 2021.

MACEDO, Rita de Cássia. **A função social da propriedade no direito brasileiro contemporâneo**. Porto Alegre: Fabris, 2010.

MACHADO, Socorro Bezerra dos Santos. **Propriedade privada e função social**: o regime jurídico da propriedade urbana no Brasil. Pouso Alegre: FDSM, 2014.

MADDEN, David; MARCUSE, Peter. En defensa de la vivienda. Madrid: Capitán Swing Libros, 2018.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

_____. Urbanização brasileira: redescobertas. In CASTRIOTA, L. B. (Org.). **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 78–96.

MENEGAT, Elizete Maria. Questão social e segregação socio-territorial: termos indissociáveis da crise do modelo de urbanização ocidental. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 3, p. 143-157, 2006.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à moradia**: direito especial de personalidade? 2009. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

_____. **Manual de direito das coisas**. 5. ed. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2024.

_____. Posse: direito real subversivo. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 72, p. 401-423, 2018.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. 2016. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, 2016.

_____. Crônicas de despejos anunciados: análise das decisões em conflitos fundiários urbanos. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, p. 1249-1283, 2018.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento nº 1.0000.23.326018-1/001**. Relatora: Luzia Divina de Paula Peixoto. Julgado em 29 abr. 2024. 2024a. Disponível em:

<https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=27&totalLinhas=1567&paginaNumero=27&linhasPorPagina=1&palavras=fun%E7%E3o%20social%20propriedade&pesquisarPor=ementa>. Acesso em: 9 ago. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0000.24.017411-0/001**. Relator: Domingos Coelho. Julgado em 5 jun. 2024. 2024b. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=23&totalLinhas=1567&paginaNumero=23&linhasPorPagina=1&palavras=fun%E7%E3o%20social%20propriedade&pesquisarPor=ementa>. Acesso em: 9 ago. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0035.10.008687-1/002**. Relator: Edilson Olímpio Fernandes. Julgado em 17 abr. 2018. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=2&totalLinhas=13&paginaNumero=2&linhasPorPagina=1&palavras=a%E7%E3o%20e%20reivindicat%F3ria%20e%20fun%E7%E3o%20e%20social%20e%20propriedade&pesquisarPor=ementa>. Acesso em: 9 ago. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0000.18.120453-8/012**. Relator: Estevão Lucchesi. Julgado em 30 set. 2021. 2021. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=7&totalLinhas=121&paginaNumero=7&linhasPorPagina=1&palavras=movimento%20social%20e%20reintegra%E7%E3o&pesquisarPor=ementa>. Acesso em: 9 ago. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Apelação Cível nº 1.0024.07.785980-9/005**. Relator: Márcio Idalmo Santos Miranda. Julgado em 8 ago. 2017. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=7&totalLinhas=121&paginaNumero=7&linhasPorPagina=1&palavras=movimento%20social%20e%20reintegra%E7%E3o&pesquisarPor=ementa>

roRegistro=5&totalLinhas=45&paginaNumero=5&linhasPorPagina=1&palavras=Movimento%20trabalhadores%20sem%20terra&pesquisarPor=ementa. Acesso em: 9 ago. 2024.

MOREIRA, Erika Macedo; PORTO, Claudio Agatão; SOUZA, Ueber Alves; RIBEIRO, Ana Maria Motta. A atuação da Comissão de Soluções Fundiárias no Estado de Goiás diante da luta pela reforma agrária e da reação conservadora de bases oligárquicas. **InSURgência**: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 11, n. 1, p. 601–632, jan./jun. 2025. DOI: <https://doi.org/10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57533>.

MUKAI, Toshio. Aspectos polêmicos da Lei de Parcelamento Urbano. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**, v. 4, n. 15, 2020.

MORO BONNET, Júlia; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. O tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários no Estado do Paraná: interpretações preliminares a partir dos casos com intervenção da Defensoria Pública. **Revista De Estudos Empíricos Em Direito**, 8, 1–37. <https://doi.org/10.19092/reed.v8.591>. 2021.

PÁDUA, Felipe Bizinoto Soares de; FREITAS, Acsa Macedo de. Aspectos distintivos da posse: origens, conceito e contraste. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, [S. l.], v. 26, n. 2, p. 20, 2020. Disponível em: <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/1026>. Acesso em: 6 jun. 2025.

PEIXOTO, Ester Lopes. **A função social da propriedade**: do CC/1916 ao CC/2002. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

PEREIRA, Pedro Henrique. A história do regime sesmarial no Brasil. **Revista Brasileira de História do Direito**, v. 7, n. 1, p. 112–138, 2021.

PRAZERES, Fernando Antônio; SILVA, Lucas Cavalcanti da. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução n. 510 do CNJ: reflexões a partir da experiência do Tribunal de Justiça do Paraná. **Revista CNJ**, v. 7, n. 2, p. 280–296, jul./dez. 2023.

PROBST, Marcos Fey. **A usucapião administrativa na regularização fundiária de interesse social**. Florianópolis: UFSC, 2011.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. O MST e o discurso jurídico: o direito à vida digna ou direito à propriedade? **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 43, 2005.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; PORTO, Francisco Trope da Silva; BALDANI, Cecília Café; CARVALHO, Mariana Guimarães de. Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região. **InSURgência**: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 11, n. 1, p. 659–688, jan./jun. 2025. DOI: <https://doi.org/10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57300>.

QUINTANS, Rubens. **Ação possessória e coletividade**: limites e perspectivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial**: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIBEIRO, Fernanda Teixeira. Território e desigualdade fundiária no Brasil. **Revista Direito e Sociedade**, v. 18, n. 2, p. 55–79, 2021.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 111–128, jan./jun. 2020.

RODRIGUES, André Quintela Alves. **A Teoria da Posse no Direito Civil**. Gênese, estrutura e função. 2024. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade Federal de São Paulo, 2024.

RODRIGUES, Marcelo Lopes de Souza. **Direito à cidade e o Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

RODRIGUEZ, José Rodrigo. **Como decidem as cortes?**: para uma crítica do direito (brasileiro). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

SALIS, Carmem Lúcia Gomes de. Estatuto da Terra: debates políticos e disputas pela forma da reforma agrária no primeiro governo militar. **Revista de História Regional**, v. 7, n. 13, 2014.

SAUER, Sérgio *et al.* Terrenos da Desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil. **Oxfam Brasil**, 2016. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/terrenos-da-desigualdade-terra-agricultura-e-desigualdade-no-brasil-rural/>. Acesso em: 7 jul. 2024.

SCHMITZ, Arno Paulo; BITTENCOURT, Mauricio Vaz Lobo. O Estatuto da Terra no confronto do pensamento econômico: Roberto Campos versus Celso Furtado. **Economia e Sociedade**, v. 23, n. 3, 2014.

SILVA, José Antônio Ribeiro de Oliveira. A função social da propriedade e a proteção ao trabalhador. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 84, n. 5, p. 176-2020, 2018.

SILVA, Marcelo Lessa da; CALDAS, Diogo Oliveira Muniz. Programa Papel Passado: apoio às regularizações fundiárias? **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 1–28, jul/dez. 2015.

SOLÉ, Juli Ponce. Derecho urbanístico y segregación espacial. Las relaciones entre la ordenación urbanística y el surgimiento de guetos urbanos. **Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales**, XXXIII (130) 2001, p. 667-685.

TAVARES, Regina Lúcia Gonçalves. **Eu (não) sou da sua rua**: uma arqueologia dos discursos jurídicos sobre o direito à cidade. Juiz de Fora, MG: Editora UFJF, 2023.

TAVARES, Regina Lúcia Gonçalves. **No corpo e na cidade, um sabor de vida e morte**: direito à moradia e produção da exceção nas remoções motivadas pelo risco.

2023. 327 f.: il. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. *In* **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, pp. 267-293.

TIERNO, Renato José. A formação do território brasileiro. **Revista Estudos Históricos**, v. 14, n. 28, p. 45–63, 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. **Apresentação CNJ** — Desembargador Fernando Antônio Prazeres. 2023. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/73315392/0/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+CNJ+-+Des.+Fernando.pdf/c47b4a95-8f56-f646-ec3f-ab21a5cccab9>. Acesso em: 24 jun. 2024.

_____. **Apresentação CNJ** — Secretária Patrícia Elache Gonçalves dos Reis Canela. 2023b. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/73315392/0/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+CNJ+-+Patr%C3%ADcia+Elache.pdf/36ba6379-ae68-cfb7-8a6b-38498f950d69>. Acesso em: 24 jun. 2024.

_____. Comissão de Soluções Fundiárias. **Nota técnica nº 1/2022**. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documents/57363984/58857401/Nota+003.pdf/e21048b4-07b3-0aee-ba57-83ec466516a4>. Acesso em: 24 jun. 2024.

VAINER, Carlos. **Palestra proferida no Seminário Nacional Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos**. Salvador, 6–8 ago. 2007. Programa Nacional de Capacitação das Cidades / Conselho Nacional das Cidades / Ministério das Cidades.

VEDOVATTO, Diego; TANCREDO, Maria Isabel Matos. A ADPF 828 e a mobilização do direito pelo MST: entrevista com Diego Vedovatto. **InSURgência**: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 11, n. 1, p. 37–54, jan./jun. 2025. DOI: <https://doi.org/10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57196>.

VEIGA, Isabela Caixeta; REZENDE, Wagner de Souza. A luta por moradia (digna) em tempos de pandemia: uma leitura crítica da Campanha Despejo Zero em Goiás. **InSURgência**: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 11, n. 1, p. 539–567, jan./jun. 2025. DOI: <https://doi.org/10.26512/revistainsurgncia.v11i1.53421>.

VIEIRA, Fernanda Maria da Costa; TAVARES, Ana Claudia Diogo; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. A Resolução 510/2023 do CNJ e a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TRF2: novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia? **Confluências**, Niterói, gassv. 25, n. 3, p. 141–162, ago./dez. 2023.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023.

ZAVASKI, Teori. A Tutela da Posse na Constituição e no Novo Código Civil. *Revista Direito e Democracia*, vol. 4, n. 1, Canoas, 2004, p. 7-28.

ZAKKA, Rogério Marcus. **O direito de propriedade**: análise sob a ótica de sua convivência com a função social. São Paulo: PUC-SP, 2007.