RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA

JUSTIÇA PESQUISA

CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS URBANOS E RURAIS: UMA VISÃO DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS DE ACORDO COM O IMPACTO DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

PODER JUDICIÁRIO
CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente
Ministro Luiz Fux

Corregedora Nacional de Justiça
Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura

Conselheiros
Ministro Emmanoel Pereira
Luiz Fernando Tomasi Keppen
Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro
Rubens de Mendonça Canuto Neto
Candice Lavocat Galvão Jobim
Tânia Regina Silva Reckziegel
Flávia Moreira Guimarães Pessoa
Ivana Farina Navarrete Pena
André Luis Guimarães Godinho
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues
Maria Tereza Uille Gomes
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Secretário-Geral
Valter Shuenquener de Araujo

Secretário Especial de Programas
Marcus Livio Gomes

Diretor-Geral
Johaness Eck

Pesquisadoras Responsáveis
Prof. Dra. Bianca Margarita Damin Tavolari
Dra. Danielle Cavalcanti Klintowitz

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Secretária de Comunicação Social
Juliana Neiva

Projeto gráfico
Yan Leite

2021
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600

Expediente

DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS

Juízas Coordenadoras:
Ana Lúcia Andrade de Aguiar
Lívia Cristina Marques Peres

Diretora Executiva:
Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Diretor de Projetos:
Wilfredo Enrique Pires Pacheco

Diretor Técnico:
Antônio Augusto Silva Martins

Pesquisadores:
Danielly Queirós
Elisa Colares
Igor Stemler
Isabely Mota

Estatísticos
Filipe Pereira
Davi Borges
Jaqueline Barbão

Apoio à Pesquisa:
Alexander Monteiro
Cristianna Bittencourt
Pedro Amorim
Ricardo Marques
Thatiane Rosa

Coordenadoria de Gestão da Informação e Memória do Poder Judiciário

Juiz Coordenador:
Walter Godoy dos Santos Júnior

Coordenadora:
Pâmela Tieme Barbosa Aoyama

Julianne Mello Oliveira Soares
Renata Lima Guedes Peixoto
Rodrigo Franco de Assunção Ramos

Estagiários:
Rodrigo Ortega
Tierno Hermes Jasper Winarski
Rayssa Coátio
Alexandre Salviano Rudiger
Gabriel Pereira

Revisora:
Marlene Bezerra

RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA

JUSTIÇA PESQUISA

CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS URBANOS E RURAIS: UMA VISÃO DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS DE ACORDO COM O IMPACTO DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Edital nº 2/2019 do Conselho Nacional de Justiça

Brasília 2021

Instituições
Insper – Instituto de Ensino e Pesquisa
Instituto Pólis

Equipe Básica de Pesquisa
Prof. Dra. Bianca Margarita Damin Tavolari (Coordenadora)
Dra. Danielle Cavalcanti Klintowitz (Coordenadora)
Prof. Dr. Hedibert Lopes
Prof. Dr. Fabio Ayres
Dr. Danilo Carloi
Dr. Paulo Romeiro Somlanyi
Hélio Wicher Neto
Henrique Botelho Frota
Henrique Yu Jiunn Wang
Lara Cavalcante
Maria Clara de Azevedo Morgulis
Vitor Coelho Nisida

O Conselho Nacional de Justiça contratou, por meio de Edital de Convocação Pública e de Seleção, a produção da pesquisa ora apresentada

A Série Justiça Pesquisa foi concebida pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), a partir de dois eixos estruturantes complementares entre si:

i) Direitos e Garantias fundamentais;

ii) Políticas Públicas do Poder Judiciário.

O Eixo "Direitos e Garantias fundamentais" enfoca aspectos relacionados à realização de liberdades constitucionais a partir do critério de ampliação da efetiva proteção a essas prerrogativas constitucionais no âmbito da República Federativa do Brasil.

O Eixo "Políticas Públicas do Poder Judiciário", por sua vez, volta-se para aspectos institucionais de planejamento, gestão de fiscalização de políticas judiciárias a partir de ações e programas que contribuam para o fortalecimento da cidadania e da democracia.

Os dois eixos estão vinculados a abordagens empíricas dos temas. A perspectiva doutrinária ou teórica deve atuar como marco para construção e verificação de hipóteses, assim como para definição dos problemas. A finalidade da série é a realização de pesquisas de interesse do Poder Judiciário brasileiro por meio da contratação de instituições sem fins lucrativos, incumbidas estatutariamente da realização de pesquisas e projetos de desenvolvimento institucional.

O Conselho Nacional de Justiça não participa diretamente dos levantamentos e das análises de dados e, portanto, as conclusões contidas neste relatório não necessariamente expressam posições institucionais ou opiniões dos pesquisadores deste órgão

I59j Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis

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.

278 p.

ISBN 978-65-88014-96-7

1. Conflitos fundiários coletivos, Brasil. 2. Ações possessórias, Brasil. 3. Novo Código de Processo Civil. I. Título.

CDD: 340

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dados de gestão processual: processos vinculados a assuntos possessórios (de 2011 a 2019) 32
Tabela 2 – Quantidade de Diários Oficiais de Justiça por tribunal e por ano 33
Tabela 3 – Quantidade de publicações por tribunal e por ano 34
Tabela 4 – Terceira classificação supervisionada 40
Tabela 5 – Atores-chave entrevistados 54
Tabela 6 – Comparativo dos Tribunais de Justiça: ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias 66
Tabela 7 – Organização das tipologias por tribunal estadual 71
Tabela 8 – Comparativo dos Tribunais Federais: ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias 74
Tabela 9 – Organização das tipologias por tribunal federal 76
Tabela 10 – TJs: menções a audiências de justificação de acordo com o CPC/15 87
Tabela 11 – TRFs: menções a audiências justificação de acordo com o CPC/15 88
Tabela 12 – TJs: menções a inspeção judicial de acordo com o CPC/15 90
Tabela 13 – TRFs: menções a inspeção judicial de acordo com o CPC/15 91
Tabela 14 – TJs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação de acordo com o CPC/15 93
Tabela 15 – TRFs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação de acordo com o CPC/15 94

LISTA DE FIGURAS

Imagem 1 – Quantidade de publicações por tribunal e por ano 36
Imagem 2. Processo de duas rodadas de classificação supervisionada 37
Imagem 3 – Interface do classificador – publicação e categorias 40
Imagem 4 – Matriz de confusão 1 42
Imagem 5 – Matriz de confusão 2 42
Imagem 6 – Matriz de confusão 3 43
Imagem 7 – Matriz de confusão 4 44
Imagem 8 – wordcloud: partes coletivas indeterminadas 79
Imagem 9 – Wordcloud: partes organizadas 80
Imagem 10 – Wordcloud: mais de três pessoas físicas (autores) 81
Imagem 11 – Wordcloud: mais de três pessoas físicas (réus) 82
Imagem 12 – comparativo entre dados espacializados 157
Imagem 13. Ilustração dos resultados iniciais da sistematização espacial sobre a variação do valor do metro quadrado de área construída na base da pgv 249
Imagem 14. Resultados parciais ilustrativos da organização das bases de dados sobre dinâmica imobiliário no msp 250
Imagem 15. Gráficos elaborados por rafael pucci para avaliar a correlação entre preços de iptu e valores praticados pelo mercado imobiliário 256
Imagem 16. Esquema resumido do processo de limpeza para geocodificação dos endereços extraídos até a constituição final da base com 857 imóveis mapeados 266
Imagem 17. Comparação ilustrativa com a diferença entre os resultados da densidade kernel para os mesmos 857 pontos geocodificados 269
Imagem 18. Exemplo de demarcação incompleta de conjunto habitacional em roxo na cidade tiradentes: o loteamento popular da sehab consta nas bases oficiais como conjunto habitacional, mas os condomínios verticais, à esquerda, ficaram de fora (pmsp, 2016) 278

LISTA DE GRAFICOS

Gráfico 1 – Número total de processos em ações possessórias coletivas e individuais (2011-2019) 58
Gráfico 2 – Número total de processos em ações possessórias coletivas (2011-2019) 59
Gráfico 3 – Tribunais de Justiça: ações possessórias coletivas e individuais no tempo (2011-2019) 60
Gráfico 4 – Tribunais de Justiça: ações possessórias coletivas no tempo (2011-2019) 61
Gráfico 5 – STJ e TRFs: ações possessórias coletivas e individuais no tempo (2011-2019) 63
Gráfico 6 – STJ e TRFs: ações possessórias coletivas no tempo (2011-2019) 64
Gráfico 7 – TJs e TRFs: ações possessórias coletivas (2011-2019) 65
Gráfico 8 – TJBA: Ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias 67
Gráfico 9 – TJDF: Ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias 67
Gráfico 10 – TJPA: Ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias 68
Gráfico 11 – TJPE: Ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias 68
Gráfico 12 – TJRS: Ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias 69
Gráfico 13 – TJSP: Ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias 69
Gráfico 14 – Comparação entre TJs: Proporção de ações que integram as tipologias 70
Gráfico 15 – TJBA: Tipologias nas ações coletivas 71
Gráfico 16 – TJDF: Tipologias nas ações coletivas 72
Gráfico 17 – TJPA: Tipologias nas ações coletivas 72
Gráfico 18 – TJPE: Tipologias nas ações coletivas 73
Gráfico 19 – TJRS: Tipologias nas ações coletivas 73
Gráfico 20 – TJSP: Tipologias nas ações coletivas 74
Gráfico 21 – Comparação entre TRFs: proporção de ações que integram a tipologia 75
Gráfico 22 – Distribuição das Coletividades por tipo de partes (2011- 2019) 78
Gráfico 23 – TJs: Menções a audiências de justificação 87
Gráfico 24 – TRFs: menções a audiências de justificação 88
Gráfico 25 – TJs: menções à inspeção judicial 89
Gráfico 26 – TRFs: menções à inspeção judicial 90
Gráfico 27 – TJs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação 92
Gráfico 28 – TRFs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação 93
Gráfico 29 – TJs: menções a Cejusc 94
Gráfico 30 – TRFs: menções a Cejusc 95
Gráfico 31 – TJs: menções a idosos 96
Gráfico 32 – TJs: menções a crianças 96
Gráfico 33 – TRFs: menções a idosos 97
Gráfico 34. TRFs: menções a criança 97
Gráfico 35. TJs: menções à função social da propriedade 98
Gráfico 36 – TRFs: menções à função social da propriedade 99
Gráfico 37 –Tipos de Recurso 132
Gráfico 38 – Recursos, incidentes e ações originárias 132
Gráfico 39 – STF: Recursos em ações possessórias coletivas de bens imóveis no tempo 133
Gráfico 40 – Interdito proibitório – temas 137
Gráfico 41 – STF: Interdito proibitório – autores 137
Gráfico 42 – STF: Interdito proibitório – réus 138
Gráfico 43 – Manutenções de posse – temas 139
Gráfico 44 – Manutenções de posse – temas 139
Gráfico 45 – STF: Manutenções de posse – réus 140
Gráfico 46 – STF: Reintegrações de posse – temas 141
Gráfico 47 – STF: Reintegrações de posse – autores 141
Gráfico 48 – STF: Reintegrações de posse – réus 142
Gráfico 49 – STF: Interditos proibitórios – argumentos 143
Gráfico 50 – STF: Manutenções de posse – argumentos 144
Gráfico 51 – STF: Reintegrações de posse – argumentos 144

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1 – Comparação entre o Código de Processo Civil de 1973 e o de 2015 15
Quadro 2 – Tribunais Que Compõem O Universo De Análise 17
Quadro 3 – Comparação entre os termos utilizados em cada rodada de classificação. 39
Fonte: Elaboração dos autores. 39
Quadro 4 – STF: Teses mobilizadas por ministros e ministras 145
Quadro 5- Região Centro-Oeste e órgãos de mediação de conflitos 232
Quadro 6- Região Nordeste e órgãos de mediação de conflitos 233
Quadro 7- Região Norte e órgãos de mediação de conflitos 236
Quadro 8- Região Sudeste e órgãos de mediação de conflitos 238
Quadro 9- Região Sul e órgãos de mediação de conflitos 239

SUMÁRIO

AGRADECIMENTO 12

INTRODUÇÃO 13

1. PROBLEMA DE PESQUISA 17

1.1. Ações possessórias coletivas de bens imóveis: um objeto complexo e multifacetado 21

1.2. Coletividades: dificuldades de observação 24

1.3. Um mapa para se aproximar de um objeto que escapa 27

2. METODOLOGIA E DADOS 28

2.1. Introdução às bases de dados 28

2.2. Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud) 29

2.2.1. Coleta 29

2.2.2. Tratamento 30

2.2.3. Usos e limites 30

2.2.4. Quantidade de processos por tribunal e por ano 31

2.3. Diários Oficiais de Justiça 32

2.3.1. Coleta 32

2.3.2. Quantidade de Diários Oficiais de Justiça por tribunal e por ano 33

2.3.3. Processamento dos dados 34

2.3.4. Metodologia de análise dos textos 35

2.3.4.1. Filtros iniciais e três rodadas de classificação supervisionada para o teste de um classificador 35

2.3.4.2. De problema metodológico a achado de pesquisa 44

2.3.4.3. Criação de estratégias para a aproximação do objeto: uso de expressões regulares 45

2.3.4.4. Filtro “Moradia” 46

2.3.4.5. Filtro “Conflito agrário” 47

2.3.4.6. Filtro “Indígenas” 48

2.3.4.7. Filtro “Quilombolas” 48

2.3.4.8. Filtro “Greve” 49

2.3.4.9. Filtro “Protesto” 49

2.3.4.10. Filtro “Coletivas” 49

2.3.5. Usos e limites 51

2.4. Repositórios de jurisprudência ... 52
2.4.1. Coleta ... 52
2.4.2. Usos ... 53
2.5. Entrevistas semiestruturadas ... 53
2.5.1. Usos e limitações ... 54
3. PANORAMA DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS NOS TRIBUNAIS ... 55
3.1. Números totais e quantidade de processos por tempo ... 55
3.1.1. Ações possessórias: números totais ... 58
3.1.2. Ações possessórias: números de processos por tempo ... 59
3.2. Tipologias por tribunal ... 65
3.2.1. Tribunais Federais ... 74
4. ANÁLISES DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS E FEDERAIS: CONEXÃO ENTRE DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS ... 77
4.1. A estrutura das partes nas ações possessórias coletivas de bens imóveis ... 77
4.2. Permeabilidade das decisões judiciais às alterações do Novo Código de Processo Civil de 2015 e a alguns elementos do conflito de fundo ... 86
4.2.1. Menções a audiências de justificação ... 86
4.2.2. Menções à inspeção judicial ... 89
4.2.3. Menções a audiências de conciliação e/ou mediação ... 91
4.2.3. Menções a idosos e crianças ... 95
4.2.4. Menções à função social da propriedade ... 98
4.2. Quando os(as) magistrados(as) decidem: características das decisões judiciais nas ações possessórias coletivas de bens imóveis ... 99
4.2.1. Bem jurídico tutelado nas ações possessórias: posse × propriedade ... 100
4.2.2. Função social da propriedade como fundamento das decisões nas ações possessórias ... 103
4.2.3. Outros argumentos mobilizados nas decisões ... 107
4.3. A Composição resolutiva de conflitos de interesses no litígio coletivo possessório ... 109
4.3.1. Métodos de solução consensual do conflito coletivo nas ações possessórias ... 109
4.3.2. A composição resolutiva judicial no momento anterior à concessão da liminar de reintegração ... 114
4.3.3. Momento posterior à concessão da liminar de reintegração ou da sentença ... 116
4.4. As audiências de mediação interinstitucional no processo coletivo possessório em casos de posse velha (Art. 565): avanços e limites da utilização do instrumento como potencial meio de solução para o conflito fundiário ... 117
4.4.1. Espaços de composição do Poder Judiciário específicos para conflitos coletivos possessórios: Gaorp e Central de Mandados ... 118

4.5. Autocomposição fora do processo: o conflito possessório e os métodos de solução consensual extrajudicial 120
4.5.1. Espaços de composição extrajudiciais 120
4.6. Atores-chave do sistema de justiça e sua atuação nos processos de solução consensual 126
4.6.1. Defensoria Pública 126
4.6.2. Advocacia popular e centros de defesa de direitos humanos 129
4.6.3. Ministério Público 130
5. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 131
5.1. Portas de entrada 131
5.2. Distribuição temporal e espacial 133
5.3. Temas e partes 136
5.4. Argumentos jurídicos 142
5.5. Conclusões 146
6. ANÁLISES TERRITORIAIS: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO 148
6.1. Objetivos da análise territorial 149
6.2. Metodologia 150
6.2.1. Geocodificação dos endereços 150
6.2.1.1 Extração dos endereços 151
6.4. Análises gerais 153
6.4.1. Concentrações e dispersões 153
6.4.2. Valor do solo e dinâmica imobiliária 156
6.4.3. Remoções 159
6.4.4. Ordenamento urbanístico 161
6.4.4.1. Macrozoneamento 162
6.4.4.2. Zoneamento e zonas especiais 163
6.4.5. Tipologias habitacionais 169
6.4.6. Eixos de mobilidade urbana 172
6.5. Análises locais 174
6.5.1. Região Central 176
6.5.2. Penha/Vila Matilde 185
6.5.3. Cidade Tiradentes 189
6.5.4. Extremo norte 191

7. AS DISPUTAS EM TORNO DO TEXTO LEGISLATIVO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015: O QUE FICOU DE FORA 195

8. PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA 200

8.1. Panorama quantitativo das ações possessórias coletivas de bens imóveis 200

8.2. Características das ações possessórias coletivas de bens imóveis 201

8.3. Descobertas metodológicas 203

9. PROPOSTAS DE POLÍTICAS 205

9.1. Macroproblema 1: dificuldades de observação do fenômeno das ações possessórias de bens imóveis 205

9.2. Macroproblema 2: dificuldades de implementação da audiência de mediação 209

9.3. Macroproblema 3: conflito concreto subjacente à ação possessória dificilmente é discutido pelo Judiciário 212

9.4. Macroproblema 4: violações de direitos no cumprimento de decisões liminares e sentenças 213

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 215

BASES GEOGRÁFICAS 222

ANEXO 1. ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS 224

ANEXO 2. MAPEAMENTO DOS ÓRGÃOS DE MEDIAÇÃO EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS E POSSESSÓRIOS 231

ANEXO 3. METODOLOGIA PARA AS ANÁLISES TERRITORIAIS 246

1. Organização e adequação das bases territoriais de dados secundários 246

2. Geocodificação dos endereços 256

3 Análises Gerais 267

AGRADECIMENTO

Os autores e autoras agradecem a colaboração de todos os entrevistados e entrevistadas bem como de suas respectivas equipes de assessores. Além disso, agradecemos: ao FipeZAP, na figura do professor Danilo Igliori, por fornecer acesso à equipe de pesquisa aos dados do mercado de locação da cidade de São Paulo; ao pesquisador Rafael Pucci, do Insper, pela interlocução acerca da correlação entre valores de IPTU e valores mapeados pelo grupo ZAP; aos professores Maria Cecília de Araujo Asperti, Michel Roberto de Souza, Susana Henriques da Costa e João Eberhardt Francisco, pela interlocução com o campo do processo civil; ao Laboratório de Espaço Público e Direito à Cidade – LabCidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, na figura do pesquisador Pedro Mendonça Rezende, pela interlocução acerca das estratégias de extração de endereços de decisões judiciais; à professora Natalia Pires de Vasconcelos, do Insper, pela interlocução sobre metodologia de pesquisa.

A presente pesquisa foi desenvolvida sob responsabilidade e coordenação independente dos autores e autoras e contou com o apoio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio do Processo SEI n. 06598/2019 – Contrato n. 27/2019, entre Insper e CNJ.

As conclusões e recomendações apresentadas não necessariamente expressam opiniões do Insper, Instituto Pólis ou do CNJ acerca do tema e eventuais erros ou omissões são de responsabilidade exclusiva dos autores e autoras.

INTRODUÇÃO

Conflitos fundiários são certamente um grande desafio para o sistema de justiça. Em sua maioria, são conflitos coletivos de alta repercussão social, uma vez que geralmente envolvem grupos vulneráveis e famílias de baixa renda. A alta tensão também se deve às acirradas disputas interpretativas em torno da posse e da propriedade de bens imóveis, entremeadas por reivindicações por direitos fundamentais e por políticas públicas estatais redistributivas. Não são poucas as vezes em que esses conflitos são encerrados com despejos, remoções forçadas e violações a direitos fundamentais.

Em 2009, o Conselho Nacional de Justiça chamou atenção para a gravidade do problema ao aprovar a Recomendação n. 22/2009, solicitando aos tribunais que "priorizem e monitorem permanentemente demandas jurídicas envolvendo conflitos fundiários".[1] Já o Censo Demográfico de 2010 identificou a existência de 6.329 aglomerados subnormais no Brasil, em que estão localizados mais de três milhões de domicílios. A própria definição oficial de "aglomerado subnormal" incorpora a contestação da legalidade da terra, apontando para a enorme proporção desses conflitos no país.[2]

Ao entrarem na arena judicial, essas disputas ganham diferentes conformações processuais, podendo ser objeto de ações possessórias, demarcatórias, declaratórias, reivindicatórias, ações de despejo, desapropriação, usucapião, concessão de uso para fins de moradia ou mesmo ações civis públicas (SAULE Jr., LIBÓRIO, AURELLI, 2009, p. 39; IBDU, UFABC, 2017, p. 8; FROTA, 2015).

Pesquisas empíricas sobre conflitos fundiários indicam que as ações possessórias são a forma de tutela jurisdicional predominante para o tratamento dessas questões no Judiciário. Entre 1998 e 2008, no contexto urbano, as ações possessórias representavam 75% do universo de decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e do Tribunal Regional

1 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n.22, de 4 de março de 2009. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/recomendacao/recomendacao_22_04032009_22102012171141.pdf. Acesso em: 13 jun. 2019. Como consequência desta Recomendação, a Portaria n. 491 criou um Fórum Nacional para monitoramento e resolução de conflitos fundiários rurais e urbanos Ver: http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=783. Acesso em: 13 jun. 20 19.

2 Conforme a metodologia utilizada pelo IBGE, aglomerado subnormal é "um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto" (IBGE, 2013, p.18, grifos nossos). Em 2017, o Fórum Nacional da Reforma Urbana criou um Mapa de Conflitos Fundiários, em que os registros são incluídos de maneira colaborativa pelos usuários. Ver: https://www.mapadeconflitos.org.br. Acesso em: 13 set. 2020.

Federal da 3ª Região (TRF3) e 86% nas decisões do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR) e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4); no contexto rural, representavam 34% das decisões em conflitos fundiários do TJSP e do TRF3, além de 82% no TJPR e no TRF4 (SAULE Jr., LIBÓRIO, AURELLI, 2009, p. 39 e 68). No estudo conduzido pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU e pela Universidade Federal do ABC, as ações possessórias representavam 51% dos conflitos fundiários coletivos do TJSP, no marco temporal de 2014 a 2015 (IBDU, UFABC, 2017, p. 41). Ações possessórias são, portanto, um dos principais instrumentos processuais para discutir conflitos fundiários coletivos no Judiciário, o que justifica um estudo abrangente e específico sobre a dinâmica dos litígios possessórios coletivos.

Ademais, não há na literatura diagnóstico abrangente sobre essas ações. As análises empíricas se centram na categoria "conflitos fundiários", que inclui outras ações para além das possessórias (SAULE Jr., LIBÓRIO, AURELLI, 2009; IBDU, UFABC, 2017; MILANO, 2016; MILANO, 2017), ou, quando tratam de ações possessórias, valem-se da metodologia de estudos de caso ou de um universo reduzido de decisões judiciais (SAULE Jr., LIBÓRIO, 2013; DANTAS, 2013; PIOVAN, 2015; TROMBINI, MAFRA, 2017). Além disso, o recorte temporal dos estudos empíricos não é amplo o suficiente para verificar possíveis impactos trazidos pelas mudanças introduzidas pelo Código de Processo Civil de 2015. Assim, esta pesquisa pretende contribuir tanto com um diagnóstico abrangente sobre as ações possessórias coletivas de bens imóveis como, também, com caminhos metodológicos para a aproximação do fenômeno, tanto da perspectiva quantitativa e qualitativa.

Em 2015, o Novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105) introduziu uma série de modificações na regulação das ações possessórias, que passaram a entrar em vigor em 2016. A principal inovação foi o reconhecimento da tutela coletiva da posse (MAZZEI, MARQUES, 2020; AURELLI, 2020; SANTOS Jr., 2020). Além disso, houve inovações no sentido de estimular a resolução autocompositiva dos conflitos, por meio de audiências de mediação. As diferenças entre o Código de Processo Civil de 1973 – CPC/73 e o de 2015 – CPC/15, no que diz respeito às ações possessórias, estão indicadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Comparação entre o Código de Processo Civil de 1973 e o de 2015

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973	CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015
Art. 920. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela, cujos requisitos estejam provados.	Art. 554. A propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados. § 1º No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública. § 2º Para fim da citação pessoal prevista no § 1º, o oficial de justiça procurará os ocupantes no local por uma vez, citando-se por edital os que não forem encontrados. § 3º O juiz deverá determinar que se dê ampla publicidade da existência da ação prevista no § 1º e dos respectivos prazos processuais, podendo, para tanto, valer-se de anúncios em jornal ou rádio locais, da publicação de cartazes na região do conflito e de outros meios.
Sem correspondente.	Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º. § 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo. § 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça. § 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional. § 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório. § 5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.

Fonte: Elaboração dos autores.

Este relatório está dividido em oito seções. A seção 1 (***Problema de pesquisa***) apresenta os objetivos da pesquisa, seus desafios e contornos bem como as perguntas que nortearam a investigação. A seção 2 (***Metodologia e dados***) apresenta e detalha os diferentes caminhos metodológicos empregados ao longo deste trabalho para contornar problemas de método e análise dos dados. Essa seção também apresenta as quatro bases de dados que foram utilizadas. A seção 3 (***Panorama das ações possessórias nos tribunais***) apresenta um descritivo geral das ações possessórias nos tribunais de interesse deste estudo. A seção 4 correlaciona os achados quantitativos com os dados qualitativos para os tribunais estaduais e federais. A seção 5 discute em detalhes como as ações possessórias coletivas de bens imóveis são discutidas no Supremo Tribunal Federal (STF). A seção 6 (***Análises territoriais***) apresenta a espacialização das ações possessórias coletivas de bens imóveis na cidade de São Paulo bem como a metodologia utilizada para extração de endereços e para as análises do território. A seção 7 discute as propostas legislativas na elaboração do Código de Processo Civil de 2015 e as propostas de alteração do Código de Processo Civil de 1973, a fim de contextualizar nossas próprias propostas de políticas. Por fim, a oitava seção apresenta as propostas de política com base nas análises quantitativa e qualitativa.

1. PROBLEMA DE PESQUISA

O principal objetivo desta pesquisa é apresentar, pela primeira vez, um diagnóstico abrangente sobre as ações possessórias coletivas de bens imóveis em diferentes instâncias do Judiciário brasileiro. Conforme o Quadro 2, os tribunais foram escolhidos com base (i) na qualidade dos dados disponíveis em publicações de diários oficiais e, marginalmente, em repositórios de jurisprudência e (ii) a partir de unidades da federação com maior número de famílias/domicílios e pessoas que vivem em ocupações urbanas e rurais. Assim, os tribunais analisados são:

Quadro 2 – Tribunais Que Compõem O Universo De Análise

TRIBUNAIS DE JUSTIÇA
1. *Tribunal de Justiça de São Paulo (Sudeste)*
2. *Tribunal de Justiça do Pará (Norte)*
3. *Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (Centro-Oeste)*
4. *Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (Sul)*
5. *Tribunal de Justiça da Bahia (Nordeste)*
6. *Tribunal de Justiça de Pernambuco (Nordeste)*
TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS
1. *TRF1*
2. *TRF3*
3. *TRF4*
4. *TRF5*
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

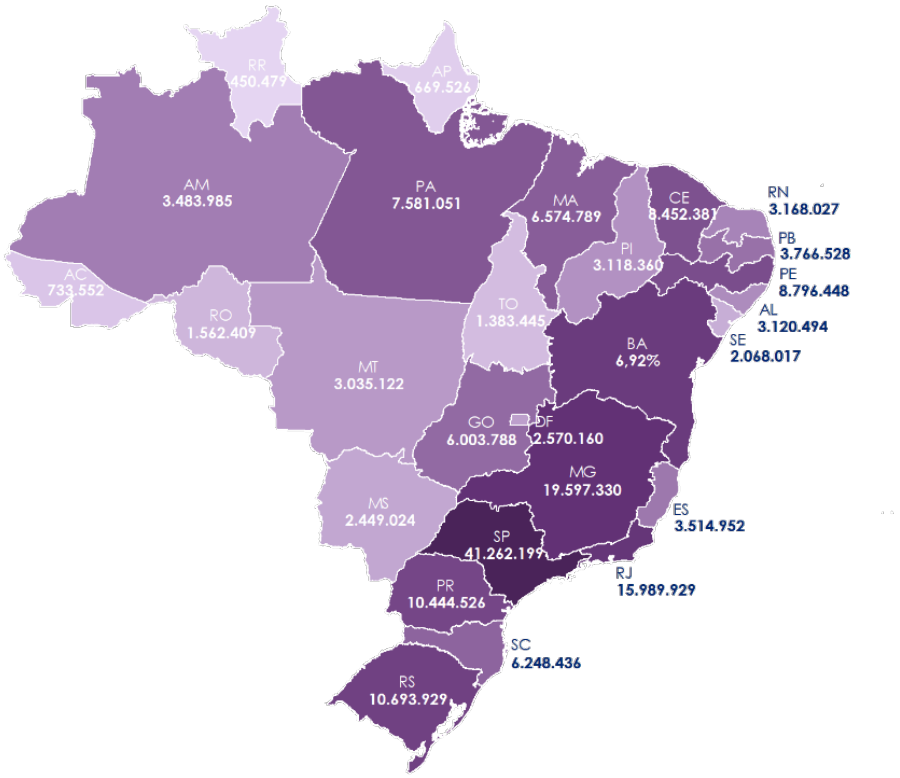
Fonte: Elaboração dos autores.

Os Tribunais de Justiça são a porta de entrada das ações possessórias coletivas de bens imóveis particulares ou de bens públicos municipais e estaduais. Já os Tribunais Regionais Federais têm competência originária para julgar as ações possessórias que discutam acerca da destinação de bens da União, entidades autárquicas e empresas públicas bem como acerca de terras indígenas e quilombolas (art. 109 da Constituição Federal de 1988).[3] Os dois tribunais superiores, STJ e STF, são arenas que recebem demandas de caráter recursal.

3 A competência originária para processar e julgar temas de direitos indígenas está expressamente prevista no art.109, XI da Constituição Federal. Já a competência originária para julgar conflitos que envolvem terras de comunidades remanescentes de quilombola foi objeto de controvérsias, ainda que o Incra e a Fundação Palmares, entidades públicas vinculadas à esfera federal, figurem nesses processos. Em 2014, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu, com base no caso do quilombo Cambury, em São Paulo, que a competência para julgar e processar demandas por áreas ocupadas por quilombolas é da justiça federal. Ver: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2014/2014-10-29_17-30_Disputa-por-area-ocupada-por-quilombolas-e-competencia-da-Justica-Federal.aspx. Acesso em: 14 nov. 2020.

O critério utilizado para definir as ocupações urbanas foi o de "aglomerado subnormal" do IBGE (2013). Conforme o Mapa 1, os estados com maior número absoluto de domicílios e pessoas que vivem em áreas classificadas como aglomerados subnormais são: São Paulo (Região Sudeste, com total de 4.132 aglomerados subnormais);[4] Bahia (Região Nordeste, com total de 1.211 aglomerados subnormais); Pará (Região Norte, com total de 1.186 aglomerados subnormais); Pernambuco (Região Nordeste, com total de 1.075 aglomerados subnormais); Rio Grande do Sul (Região Sul, com total de 448 aglomerados subnormais) e Distrito Federal (Região Centro-Oeste, com total de 175 aglomerados subnormais). Ao todo, essas unidades da federação somam 7.152 aglomerados (IBGE, 2013), 45% de todos os aglomerados em todo o país.

Mapa 1 – Total da população residente em aglomerados subnormais



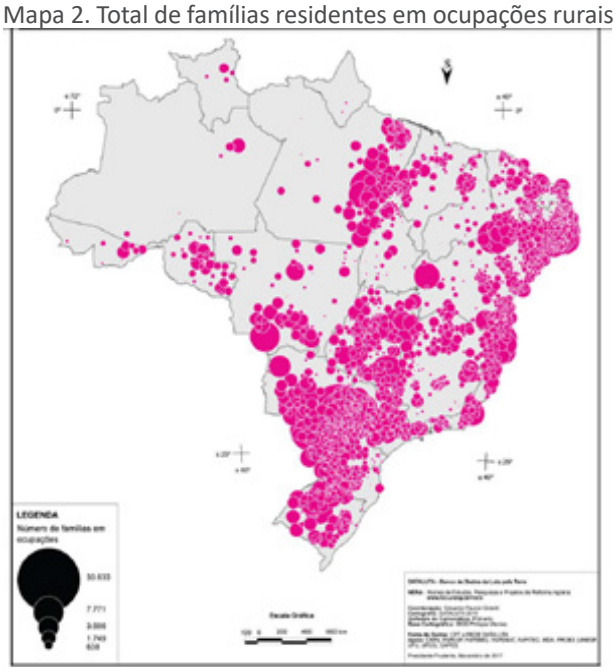
Fonte: IBGE, 2013. Elaboração dos autores.

Já o estudo mais recente sobre ocupações rurais é o Relatório DataLuta (GIRARDI, 2018), desenvolvido pelo Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária da UNESP (Universidade Estadual Paulista), que identificou 9.748 ocupações. São Paulo e Pará,

4 Após São Paulo, a escolha natural seria o estado do Rio de Janeiro, com total de 3.317 aglomerados subnormais e maior proporção de aglomerados subnormais no país. No entanto, o tribunal estadual do Rio de Janeiro não permite a utilização de crawlers automatizados para a captura de decisões judiciais ou, de modo mais geral, possui maior restrição de acesso às informações relativas aos processos judiciais. Por essa razão, decidimos não selecionar o estado do Rio de Janeiro e escolher mais de uma UF no Nordeste: Bahia e Pernambuco.

identificados como estados com maior número de aglomerados subnormais em suas regiões, também aparecem como as UFs com maior número de ocupações rurais, como indica o Mapa 2.

Mapa 2. Total de famílias residentes em ocupações rurais



Fonte: DATALUTA – Banco de Dados de Luta Pela Terra, 2017 (http://www.fct.unesp.br/dataluta).

O problema de pesquisa do presente estudo pode ser sintetizado a partir da seguinte pergunta: houve mudanças significativas nas ações possessórias coletivas de bens imóveis com as alterações normativas do Código de Processo Civil de 2015? O objetivo geral da pesquisa é, portanto, analisar as características dessas ações nas diferentes instâncias do Judiciário brasileiro, tendo o Código de Processo Civil de 2015 como critério orientador da análise.

- Para atingir o objetivo geral, esta pesquisa também se desdobra nos seguintes **objetivos específicos:**

a. Investigar o número de ações possessórias ajuizadas por ano, nas diferentes regiões do Brasil, de forma a identificar se há tendência de aumento ou de diminuição dos conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais e a identificar padrões territoriais de concentração dessas ações;

b. Compreender o impacto das alterações introduzidas pelo Código de Processo Civil de 2015 na dinâmica das ações possessórias coletivas, na fundamentação dos argumentos das decisões judiciais e na forma de resolução dos conflitos;

c. Compreender as principais dificuldades percebidas pelos atores institucionais do sistema de justiça na resolução desses conflitos coletivos, tanto na fase judicial quanto nas etapas autocompositivas.

- Esta pesquisa também se orienta em torno de diferentes **perguntas**. Do ponto de vista da ***relevância dessas ações, pretendemos responder às seguintes perguntas:***

i. Quantas ações possessórias são ajuizadas por ano, tomando como base o período 20011-2019 (lapso temporal de oito anos)?

ii. Houve mudança significativa na quantidade de ações ajuizadas após 2016 com a entrada em vigor do novo Código de Processo Civil – CPC?

- Do ponto de vista da *estrutura dessas ações, pretendemos responder às seguintes perguntas:*

v. Quem são as partes?

vi. Como é caracterizada a coletividade que figura no polo passivo?

vii. Qual a porcentagem das ações possessórias tem como parte povos e comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas?

viii. Como representantes de grupos vulneráveis figuram como parte da ação (idosos, crianças e pessoas com deficiência)?

ix. Como são caracterizados os conflitos sociais de fundo nessas ações?

x. Houve audiência de justificação (art. 928, CPC/73; art. 562, CPC/15)?

xi. Houve inspeção judicial na área antes da designação da audiência de mediação ou da apreciação de pedido de liminar (art. 565, § 3º, CPC/15)?

xii. Houve designação de audiência de mediação (art. 565, caput, CPC/15)?

- Do ponto de vista da fundamentação da argumentação jurídica desenvolvida nas decisões dessas ações, pretendemos responder às seguintes perguntas:

i. Existe um padrão decisório predominante nas decisões em ações possessórias?

ii. Liminares, sentenças e acórdãos invocam a função social da propriedade ou outros direitos reivindicados pelas partes, tais como o direito à moradia, por exemplo?

iii. Como análises espaciais das decisões podem ser utilizadas para discutir a argumentação jurídica?

Passamos agora a discutir as especificidades e os desafios de delimitação do objeto das ações possessórias coletivas de bens imóveis.

1.1. AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS DE BENS IMÓVEIS: UM OBJETO COMPLEXO E MULTIFACETADO

À primeira vista, a tutela da posse é marcada por razoável simplicidade. Ainda que a proteção da posse tenha recebido um tratamento diferenciado, com previsão de procedimento especial desde a primeira codificação processual nacional (MAZZEI, MARQUES, 2020, p.17), o Código de Processo Civil prevê, no art. 561, uma lista objetiva de requisitos de prova por parte do autor da ação. Para as reintegrações ou manutenções de posse, é necessário provar (i) sua posse, (ii) a turbação ou esbulho praticado pelo réu, (iii) a data da turbação ou do esbulho e, por fim, (iv) a continuação da posse — embora turbada — nos casos de manutenção, e a perda da posse nos casos de reintegração. O interdito proibitório segue

as mesmas regras, ainda que se refira ao justo receio de esbulho e turbação, ou seja, a casos em que há potencial ameaça à posse. Se a petição inicial for devidamente instruída e o autor conseguir provar os elementos previstos no art. 561, o Código de Processo Civil prevê que o juiz ou juíza deferirá liminar sem ouvir o réu (art. 562, ***caput***). Caso contrário, uma audiência de justificação é promovida para que o autor possa trazer mais elementos probatórios que justifiquem a concessão da tutela de urgência.

Essa simplicidade é apenas aparente. Não apenas porque a posse é um tema controvertido do ponto de vista do direito material (JHERING, 1908). Em primeiro lugar, ações possessórias podem ser ***individuais*** ou ***coletivas***. Não se trata, portanto, de um tipo processual criado apenas para tratar de demandas coletivas, em que a coletividade já está pressuposta, como é o caso da ação civil pública e da ação popular. As ações possessórias são tradicionalmente entendidas como individuais — em sua origem romano-germânica, esses institutos foram pensados para a proteção da posse em uma relação bilateral, formada por indivíduos plenamente identificáveis e em número limitado (MAZZEI, MARQUES, 2020, p. 18). Como mostraremos em mais detalhes nesta pesquisa, a lógica dos conflitos individuais impõe uma força gravitacional para tratar das ações de caráter coletivo da mesma maneira que os conflitos interindividuais. A diferenciação entre individual e coletivo não muda apenas a quantidade de sujeitos de direito envolvidos no processo, mas a própria natureza do conflito endereçado por meio dessas ações: as coletividades exigem um tratamento distinto, com ampla interface com políticas públicas.

Além disso, ações possessórias podem ter bens ***móveis*** ou ***imóveis*** como objeto do esbulho ou da turbação. Qualquer análise que pretenda recortar apenas as ações vinculadas a bens imóveis precisa traçar essa diferenciação. Se parece evidente que a reintegração da posse de um terreno é distinta da retomada de um carro, por exemplo, quando se trata de fazer um estudo empírico com um grande universo de decisões, essa diferenciação tende a se esfumar. Isso porque, como veremos, a linguagem natural utilizada por juízes e juízas em suas decisões pode não refletir a especificidade do objeto em disputa, especialmente quando as descrições dos móveis ou imóveis já estão detalhadas em documentos e petições das partes nos autos. No entanto, como nossa unidade primordial de observação são as decisões judiciais, traçar a linha de separação entre bens móveis e imóveis se mostrou uma tarefa pouco trivial, levando os pesquisadores e pesquisadoras a elaborarem critérios que serão explicitados na parte específica de metodologia bem como na apresentação geral dos dados quantitativos ao longo deste relatório.

Há ainda outra camada de complexidade, que não está diretamente vinculada à estrutura processual da ação possessória, mas a como a tutela da posse vem sendo utilizada. Uma das principais descobertas desta pesquisa é que ações possessórias coletivas de bens

imóveis se tornaram a ***gramática jurídica das ocupações***. Isso quer dizer que interditos proibitórios, reintegrações e manutenções de posse têm sido amplamente utilizadas para uma gama bastante diversa de conflitos sociais. Estamos falando de conflitos em torno do acesso à terra, com ocupações de terrenos urbanos e rurais, sejam elas realizadas como forma de protesto por reivindicações sociais como reforma agrária, cumprimento da função social da propriedade e também como tática de ocupação para construção de moradias com vistas à permanência, por exemplo. Há conflitos diretamente vinculados à questão da moradia, com ocupação de prédios vazios, reintegrações de posse em favelas, remoções promovidas por órgãos públicos, como companhias estaduais de habitação social. Há ainda ocupações e construções em áreas públicas, em áreas de proteção ao meio ambiente ou mesmo em áreas de domínio perto de estradas. Também estamos diante de conflitos em terras indígenas e quilombolas, demarcadas ou não. São conflitos de alta voltagem, em que as discussões sobre posse e propriedade são apenas uma das camadas para acessar as especificidades das controvérsias jurídicas em jogo.

Mas, além disso, ações possessórias coletivas de bens imóveis vêm sendo utilizadas para conflitos que não podem ser entendidos como ***fundiários***, ou seja, que não envolvem a disputa em torno da titularidade da posse ou propriedade de bens imóveis. São casos em que essas ações são mobilizadas contra movimentos grevistas que ocupam sedes de empresas privadas e públicas ou impedem a entrada em edifícios das companhias (GOMES, SARAIVA, 2017) ou contra manifestantes, organizados ou não, que se valem de ocupações temporárias como forma de protesto e reivindicação. Ações possessórias vêm sendo mobilizadas contra uma ampla gama de protestos recentes: bloqueios de estrada decorrentes das reivindicações de caminhoneiros, as ocupações de escolas por secundaristas em vários estados entre 2015 e 2016 (TAVOLARI, LESSA, MEDEIROS, MELO, JANUÁRIO, 2018; TAVOLARI, BARBOSA, 2019), "rolezinhos" em ***shopping centers*** que aconteceram em diversas cidades brasileiras a partir de 2014 (SEVERI, FRIZZARIM, BORGES, 2015; ANICETO, GASPARDO, 2019), ocupações de prédios públicos, como secretarias e sedes de Câmaras de Vereadores, como forma de oposição a projetos e políticas setoriais específicas. Esses não podem ser compreendidos como conflitos fundiários na medida em que as coletividades que figuram no polo passivo das ações não disputam a titularidade da propriedade ou da posse dos imóveis — não ocupam com ***animus domini***, ou seja, não há expressa intenção de se tornarem proprietários ou possuidores legítimos dos bens ocupados —, mas como forma de vocalizar demandas que ganham maior repercussão social e visibilidade midiática, uma vez que a ocupação é incorporada ao repertório de táticas de luta social dos grupos e movimentos.

Assim, para além da discussão de direito material sobre posse e propriedade, é preciso examinar o ***conflito social de fundo*** que está na origem das ações possessórias coletivas. Esses conflitos originários envolvem outros direitos que não os de posse propriedade, como

direito à moradia, direitos de comunidades tradicionais, direito de greve e manifestação. Cada grupo de conflitos sociais de fundo configura um universo em si mesmo — uma das lentes analíticas proposta por esta pesquisa é justamente o mapeamento de diferentes tipologias de conflitos de fundo nas ações possessórias coletivas de bens imóveis e a permeabilidade das decisões judiciais ao vocabulário desses conflitos.

1.2. COLETIVIDADES: DIFICULDADES DE OBSERVAÇÃO

Em seu clássico ***Acesso à justiça***, Mauro Cappelletti e Bryant Garth sugerem que as preocupações com o efetivo acesso à Justiça podem ser organizadas em três grandes ondas – a primeira delas focada na assistência aos que não tinham recursos financeiros, a segunda centrada nas coletividades e interesses difusos e a terceira voltada à exequibilidade dos direitos sociais. São movimentos no interior dos debates processuais para assegurar que a reivindicação de direitos não ficasse restrita a poucos e para criar condições materiais para engendrar situações próximas às da "paridade de armas" entre litigantes. Se a primeira onda se concentrou na criação de serviços jurídicos para os mais pobres, a segunda onda procurou endereçar conflitos sociais que não são passíveis de representação processual a partir da figura de duas partes individuais antagônicas determinadas, com interesses individuais também determinados: ""o segundo grande movimento no esforço de melhorar o acesso à justiça enfrentou o problema da representação de interesses difusos, assim chamados os interesses coletivos ou grupais"" (CAPPELLETTI, GARTH, 1988, p. 49).

Para Cappelletti e Garth, a ***class action*** norte-americana é o principal exemplo do reconhecimento de coletividades no interior do processo civil, com a possibilidade de representação de interesses que vão além dos indivíduos que conformam o grupo. No direito brasileiro, ações populares e ações civis públicas são os instrumentos processuais comumente utilizados para a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018). Enquanto a ação popular prevê a possibilidade de qualquer cidadão figurar como legitimado para pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio público (art. 1º da Lei n. 4.717/1965), os legitimados para a propositura da ação civil pública são expressamente indicados no rol do artigo 5º da Lei n. 7.347/1985: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, as autarquias, as empresas públicas, as fundações ou as sociedades de economia mista e as associações constituídas há pelo menos um ano e que incluam a proteção a direitos difusos e coletivos entre suas finalidades institucionais. Assim, no caso das ações populares, a lei determina que qualquer cidadão pode atuar em nome da coletividade e, no caso da ação civil pública, indica atores institucionais e da sociedade civil com capacidade para exercer essa representação. São, portanto, dois modelos para a propositura das

principais ações coletivas previstas no ordenamento jurídico brasileiro: a legitimação individual e a legitimação por corpos intermediários (SCARPARO, 2012).[5]

Em ambos os casos, o interesse da coletividade é representado no polo ativo da ação. Além disso, há debates doutrinários sobre a possibilidade de questionamento da representação adequada nessas ações coletivas (GIDI, 2002), mas dificilmente há discussões a respeito de qual é a coletividade representada ou sobre como defini-la. As ações possessórias coletivas são distintas dos tradicionais instrumentos processuais de tutela coletiva justamente nesses dois aspectos fundamentais. Estamos diante de ações em que a coletividade figura no ***polo passivo*** da ação, arranjo que parte da doutrina processualista denomina de "ação coletiva passiva" (GRINOVER, 2005; VIANA, 2009; COSTA, FRANCISCO, 2015; RUDINIKI NETO, 2015).[6]

À primeira vista, essa poderia parecer uma simples transposição de posicionamento da coletividade. No entanto, esse deslocamento traz uma série de consequências importantes. Em primeiro lugar, a coletividade não designa a si própria, é indicada pelo autor da ação. Trata-se, portanto, de uma referência externa. Em segundo lugar, em razão da referência externa, a coletividade pode ser nomeada de diversas maneiras. Como discutiremos em mais detalhes, há uma multiplicidade de categorias e termos utilizados para designar o polo passivo em ações possessórias coletivas. A coletividade pode ser indicada a partir da justaposição dos nomes de diferentes pessoas físicas; a partir de termos genéricos que sinalizam a indeterminação do grupo ("invasores não conhecidos", "desconhecidos", "ocupantes não identificados", apenas para citar alguns); a partir de termos genéricos para indicar uma multiplicidade de indivíduos ("João de Tal", "Maria de Tal", "Fulano de Tal"); a partir do nome do movimento social ou associação ao qual o grupo supostamente pertence; a partir da identificação de uma ou duas pessoas físicas, justaposta do termo "e outros" e "e outro"; a partir da identificação de apenas uma pessoa física, entendida como liderança ou representante do grupo mais amplo. Essa pluralidade de designações, em parte como coletivos — sejam eles determinados, sejam indeterminados —, em parte como justaposição de pessoas físicas ou por apenas uma ou duas pessoas físicas, traz à tona a discussão sobre o que configura uma coletividade do ponto de vista processual. Para além das designações cambiantes das coletividades, há também casos em que coletividades são desmembradas em diversas ações individuais, tornando a figura do coletivo não detectável do ponto de vista processual.

---

5 Há muito se discute sobre a necessidade de um Código de Processo Coletivo ou ao menos sobre a elaboração de um marco normativo específico para tratar especialmente da tutela processual coletiva. Nos debates legislativos do Código de Processo Civil de 2015, o processo coletivo ocupou papel secundário e coadjuvante (MIRANDA, 2019). Atualmente, há ao menos dois projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional que discutem alterações na dinâmica das ações civis públicas e apresentam procedimentos especiais para a tutela coletiva: PL n. 4.441/2020, de autoria do deputado Paulo Teixeira (PT-SP), e PL n. 4.778/2020, de autoria do deputado Marcos Pereira (Republicanos-SP).

6 Para uma perspectiva contrária à admissibilidade da ação coletiva passiva no direito brasileiro, ver VITORELLI, 2020.

As questões que se abrem são de várias ordens. Há um primeiro conjunto de preocupações vinculado à própria identificação da coletividade. Se o direito não fornece critérios precisos — vale lembrar que o Código de Processo Civil trata de "ação possessória em que figure no polo passivo um ***grande número de pessoas***" (art. 554, § 3º) e de "litígio ***coletivo*** pela posse de imóvel" (art. 565, ***caput***) —, como diferenciar ações possessórias individuais e coletivas? Nas ações em que a coletividade figura no polo ativo, esta não é uma preocupação: a própria admissão de uma ação popular ou de uma ação civil pública já é suficiente para que se possa pressupor a existência de interesse metaindividual ou coletivo. Já as ações possessórias de bens imóveis admitem a inclusão de coletividades, mas também são amplamente utilizadas para controvérsias jurídicas de caráter eminentemente individual. Nesse caso, o critério de determinação da coletividade recai sobre quem se predispuser a realizar a diferenciação, ou seja, esta pesquisa teve de elaborar critérios para buscar aproximação que não é evidente nas decisões judiciais, seja na indicação do polo passivo, seja na linguagem natural empregada por juízes e juízas. Como discutiremos a seguir, um dos principais problemas de método enfrentados por esta pesquisa diz respeito à circunscrição deste objeto que escapa — os caminhos metodológicos encontrados para contornar esse problema podem servir de ponto de apoio para outros estudos que tratem de ações em que o coletivo figure no polo passivo ou para outras pesquisas cujo tema de investigação sejam as ações possessórias coletivas.

Há ainda um segundo conjunto de preocupações vinculado ao próprio acesso à Justiça. Na medida em que a coletividade é designada de diferentes maneiras pelo autor da ação, não há garantia de que (i) a descrição corresponde à situação fática, (ii) aqueles imputados pelo esbulho ou pela turbação estão cientes de que figuram no polo passivo e, portanto, tampouco há garantia de que (iii) os interesses coletivos estarão adequadamente representados no processo, com consequências para os princípios do contraditório e da ampla defesa (COSTA, FRANCISCO, 2015).

Ocupações de bens imóveis são geralmente marcadas por um grande número de pessoas, vinculadas entre si por circunstâncias de fato ou de direito. Para além da multiplicidade, estamos diante de coletivos muitas vezes instáveis e transitórios, organizados de maneira informal para constituir a ocupação — e não de grupos com formação estabelecida ou estruturas internas de articulação e representação consolidadas. Diante dessa situação, o Código de Processo Civil prevê, de maneira genérica no art. 319, § 3º, que a petição inicial não será indeferida se não indicar os nomes, prenomes e outros requisitos de identificação dos réus "se a obtenção de tais informações tornar impossível ou excessivamente oneroso o acesso à justiça". Entre a identificação dos réus no polo passivo e o direito de ação, o Código de Processo Civil optou por privilegiar o direito de ação. No caso das ações possessórias coletivas, o art. 554, § 1º também prevê a citação pessoal dos ocupantes que

forem encontrados no local do esbulho e adota a possibilidade de citação por edital para os demais. De maneira geral, processos coletivos apresentam uma estrutura assimétrica, na medida em que um dos polos é conformado por um grupo, nem sempre homogêneo ou estruturado, que exigirá a intermediação de um representante da multiplicidade de pessoas que o compõem.

Coletivos carregam um ônus de coordenação que agentes unitários não possuem. Nos casos em que as coletividades figuram no polo passivo, como nas possessórias, a assimetria se aprofunda ainda mais. Como são, em regra, pessoas vulneráveis sem organização formal, expressar interesses de maneira conjunta não é tarefa simples. Além disso, a possibilidade de designação genérica e indeterminada, estabelecida pela citação por edital, cria uma desigualdade informacional substantiva: o Código de Processo Civil abre a possibilidade de que grupos de ocupantes fiquem sabendo que integram o polo passivo de uma ação possessória quando a decisão liminar já foi proferida, sem que tenha havido espaço institucional adequado para ouvir os réus. Mesmo nos casos em que o CPC/15 prevê a necessidade de realização de audiência de mediação — apenas para casos de posse velha, com mais de ano e dia —, o ônus de organização de pessoas que muitas vezes possuem vínculos apenas de fato, e não de direito, é bastante grande.

Assim, a figura indeterminada da coletividade no polo passivo tem consequências não só para a observação do fenômeno das ações possessórias coletivas, mas também para a adequada representação dos réus no processo, o que tem repercussões para o acesso à Justiça e para a efetivação do devido processo legal.

1.3. UM MAPA PARA SE APROXIMAR DE UM OBJETO QUE ESCAPA

Como indicado nas seções anteriores, investigar as ações possessórias coletivas de bens imóveis apresenta uma variedade de desafios do ponto de vista de método. Recortar o objeto envolve uma série de diferenciações: (i) entre ações possessórias e outros tipos de ação mobilizadas em conflitos fundiários, como ações demarcatórias, reivindicatórias, usucapião, entre outras; (ii) uma vez recortadas as ações possessórias, é preciso diferenciar entre aquelas cujo objeto são bens móveis daquelas que discutem bens imóveis; (iii) em seguida, criar critérios para diferenciar ações individuais de ações coletivas; e, por fim, (iv) criar critérios para classificar e compreender a série de conflitos sociais de fundo que estão na origem dessas ações.

Passamos agora a discutir os caminhos metodológicos adotados por esta pesquisa para fazer frente a esses desafios.

2. METODOLOGIA E DADOS

Diante dos diferentes desafios metodológicos associados à análise das ações possessórias de bens imóveis, foi necessário combinar métodos distintos de pesquisa para circunscrever o objeto em perspectiva quantitativa e qualitativa. Cada um desses métodos apresenta potencialidades e limites. Combinados, são ferramentas importantes para conformar o primeiro diagnóstico abrangente sobre ações possessórias coletivas de bens imóveis no Brasil.

2.1. INTRODUÇÃO ÀS BASES DE DADOS

Esta pesquisa se valeu de quatro tipos de dados, utilizados de maneiras distintas para configurar o diagnóstico sobre ações possessórias coletivas de bens imóveis bem como mostrar os impactos trazidos pelo Código de Processo Civil de 2015 nas dinâmicas dessas ações.

O primeiro conjunto de dados compreende a base de gestão processual da justiça, sistematizada e organizada pelo Conselho Nacional de Justiça na Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud). Instituída pela Resolução n. 331/2020, essa base é composta por dados e metadados processuais relativos a processos eletrônicos e físicos. Utilizamos dados relativos a processos de ações possessórias, fornecidos pelo CNJ após a seleção das classes pertinentes pelos pesquisadores e pesquisadoras. Esse conjunto de dados forneceu o panorama descritivo geral das ações possessórias entre 2011 e 2019 bem como permitiu a análise anonimizada das partes que figuram nos polos ativo e passivo dos processos.

O segundo conjunto de dados compreende os textos de decisões judiciais publicados nos Diários Oficiais de Justiça dos diferentes tribunais que compõem o universo desta pesquisa. São dados fundamentais para discutir o vocabulário empregado por juízes e juízas bem como sua permeabilidade às alterações propostas no Código de Processo Civil de 2015.

O terceiro conjunto de dados foi obtido em repositórios públicos de jurisprudência de tribunais. Essas informações foram utilizadas apenas para a análise de acórdãos do STF, dado o universo restrito de decisões.

Por fim, o quarto tipo de dados foi obtido por meio de entrevistas semiestruturadas com atores-chave do sistema de Justiça, advogados e advogadas que atuam em litígios possessórios coletivos de bens imóveis. As entrevistas se concentraram em São Paulo, que

configura um estudo de caso piloto levado a cabo por esta pesquisa. Há algumas justificativas para escolher São Paulo. Em primeiro lugar, é a comarca com maior concentração de aglomerados subnormais (IBGE, 2013). Em segundo lugar, o TJSP instituiu, em 2015, o GAORP – Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (Portaria n. 9.138/2015 do TJSP). Trata-se de órgão administrativo, sem função jurisdicional, que, mediante solicitação do juiz da causa, pode ser convocado para buscar decisão consensual entre os principais atores sociais e institucionais de conflitos fundiários.

Como veremos, dados quantitativos e qualitativos serão analisados de maneira conjunta, de forma a conformar um diagnóstico complexo constituído por grandes números e também hipóteses explicativas da análise descritiva.

2.2. BASE NACIONAL DE DADOS DO PODER JUDICIÁRIO (DATAJUD)

2.2.1. COLETA

Os dados de gestão processual da justiça de 2011 a 2019 foram disponibilizados pelo CNJ para todos os tribunais de interesse, com exceção do STF. É importante notar que há diferença na coleta dos dados por parte do CNJ: a partir do ano de 2015, as informações se tornaram mais sistemáticas e são, portanto, mais abrangentes e significativas. Como esta pesquisa gira em torno do marco normativo do Código de Processo Civil, aprovado em 2015, com entrada em vigor em 2016, mantivemos os dados de processos referentes aos anos de 2011 a 2014, ainda que a metodologia de coleta não seja a mesma. A base de dados lista o tribunal, a classe e o grau do processo, a identificação pelo número CNJ, o órgão julgador, os movimentos ocorridos, o assunto do processo e o nome das partes. Um termo de confidencialidade foi firmado entre a equipe de pesquisa e o Conselho Nacional de Justiça para resguardar o sigilo dos nomes de autores e réus que figuram em cada processo incluído na base de dados.

Esses dados processuais são referentes ao seguinte conjunto de assuntos, selecionado pelos pesquisadores e pesquisadoras, todos vinculados a questões possessórias:

- Esbulho / Turbação / Ameaça;
- Conflito fundiário coletivo rural;
- Conflito fundiário coletivo urbano;
- Esbulho possessório;

- Esbulho possessório (art. 161, § 1º, II);
- Posse;
- Imissão na Posse.

2.2.2. TRATAMENTO

Inicialmente, os números dos processos foram separados por tribunal de interesse. A partir do número CNJ de cada processo, foi possível selecionar o ano de ajuizamento de cada ação. Por fim, foi sumarizado o total de processos por tribunal e por ano.

Como não há um assunto específico para ações possessórias coletivas de bens imóveis, os assuntos selecionados foram amplos para abarcar o maior número de ações possessórias possíveis. Da lista escolhida, dois assuntos podem corresponder a outros tipos processuais que não as ações possessórias propriamente ditas: "conflito fundiário coletivo urbano" e "conflito fundiário coletivo rural". Todos os demais assuntos se referem diretamente à posse, mas abarcam conflitos em torno de bens móveis e imóveis, individuais e coletivos. Como será discutido na seção 3, desenvolvemos ***proxies*** a partir das partes envolvidas nos processos para nos aproximar o máximo possível das ações possessórias coletivas de bens imóveis.

2.2.3. USOS E LIMITES

Os dados de gestão processual da Justiça foram fundamentais para estimar o universo de ações possessórias por tribunal e por ano de ajuizamento. Além disso, foram fonte imprescindível para obtenção de informações sobre as partes que figuram nos polos ativo e passivo dos processos e para sua utilização de maneira anonimizada por meio da contagem de frequência de termos disponibilizada visualmente em ***word clouds***. No entanto, esses dados apresentam três limitações para os fins da presente pesquisa.

A primeira delas diz respeito ao recorte temporal. Para os objetivos desta pesquisa, conhecer o cenário dos anos anteriores a 2016 é bastante importante, a fim de permitir um ponto de observação comparativo entre os anos anteriores e posteriores à entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015. Com a diferença de metodologias de coleta, os dados dos processos de 2011 a 2014 são menos significativos e, portanto, são utilizados de maneira ilustrativa — não extraímos qualquer tipo de conclusão fundamental a partir deles, como será analisado na seção 3.

A segunda limitação se refere à classificação por assuntos. A base de dados obtida está restrita aos assuntos escolhidos pela equipe, selecionados a partir do universo de assuntos vinculados à temática da posse. A classificação dos assuntos é feita por indivíduos diferentes, muitas vezes sem treinamento apropriado, o que pode gerar problemas de padronização das classificações. Além disso, como já indicado anteriormente, há assuntos que abarcam outros tipos processuais para além das possessórias, o que permitiu que outras ações vinculadas a conflitos fundiários classificadas dessa maneira nos tribunais de origem fossem contabilizadas no cômputo geral do universo de processos. Como não é possível separar por tipo de ação, tampouco é possível estimar quantas ações não estritamente possessórias fazem parte desse total. No entanto, é razoável supor que a interferência é baixa, uma vez que os assuntos "conflito fundiário coletivo rural" e "conflito fundiário coletivo urbano" são mais específicos que todos os demais. Por outro lado, os assuntos amplos vinculados à posse compreendem as ações possessórias em geral, sendo necessário seu tratamento e filtragem por meio de ***proxies*** das partes para maior aproximação do objeto das ações possessórias coletivas de bens imóveis.

A terceira limitação decorre do fato de que essa base não contém os textos das decisões judiciais. Essa característica impede a análise de informações sobre a argumentação de juízas e juízes ou mesmo de um procedimento mais preciso para filtragem e seleção de acordo com as clivagens móvel/imóvel e individual/coletivo ou para exclusão de ações não possessórias. Para contornar essa limitação, as bases de dados de Diários Oficiais de Justiça se mostraram imprescindíveis, na medida em que, por meio delas, é possível acessar os textos das decisões judiciais, possibilitando a análise de vocabulário empregado por juízes e juízas, que é uma das espinhas dorsais desta pesquisa.

2.2.4. QUANTIDADE DE PROCESSOS POR TRIBUNAL E POR ANO

A Tabela 1 organiza a quantidade de processos por tribunal e por ano, em que o ano indica a referência temporal ao ajuizamento do processo, obtido por meio da referência ao ano no número CNJ do processo.

Tabela 1 – Dados de gestão processual: processos vinculados a assuntos possessórios (de 2011 a 2019)

TRIBUNAL	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
TJBA	1.202	1.375	1.444	1.584	1.713	1.912	2.030	2.074	2.839	16.173
TJDF	1.252	1.485	1.533	1.853	2.285	2.379	2.077	1.779	1.636	16.279
TJPA	705	913	985	955	1.136	1.459	2.101	1.929	1.857	12.040
TJPE	1.264	1.294	1.542	1.870	2.185	1.754	1.488	1.634	1.481	14.512
TJRS	4.242	5.751	7.586	9.717	12.630	11.994	12.010	12.921	10.424	87.275
TJSP	2.059	2.694	3.483	4.511	5.866	8.709	14.558	19.373	22.769	84.022
TRF1	689	1.076	1.024	1.302	1.623	1.753	1.363	1.229	747	10.806
TRF3	269	710	491	581	459	563	376	510	251	4.210
TRF4	81	129	394	1.305	1.105	556	841	905	646	5.962
TRF5	32	47	96	389	465	459	493	460	449	2.890
STJ	528	533	624	757	713	477	352	183	87	4.254

Fonte: Elaboração dos autores.

2.3. DIÁRIOS OFICIAIS DE JUSTIÇA

2.3.1. COLETA

Os dados das decisões judiciais foram coletados a partir dos Diários Oficiais de Justiça disponibilizados por tribunal de interesse desta pesquisa. Os arquivos disponíveis nos ***sites*** dos tribunais são baixados por meio de ***crawlers***, algoritmos desenhados para cada tribunal, com a finalidade de extrair a grande quantidade de documentos publicados nos Diários Oficiais de Justiça.[7]

Cada tribunal disponibiliza seus diários oficiais em um formato específico. Há tribunais que publicam mais de uma edição de diário por dia, há outros que condensam todas as publicações em um só arquivo. Enquanto alguns tribunais são mais permeáveis ao uso de

7 Os códigos dos crawlers utilizados para os tribunais de interesse desta pesquisa estão disponíveis publicamente em: https://gitlab.com/danilopcarlotti/pesquisas/-/tree/master/crawlers. Acesso em: 14 nov. 2020.

crawlers, outros se valem de travas específicas que impedem o acesso automatizado aos documentos, ainda que seja possível baixá-los manualmente um a um. Essas diferenças se traduzem em distintas maneiras de apresentação das informações por parte dos tribunais.

2.3.2. QUANTIDADE DE DIÁRIOS OFICIAIS DE JUSTIÇA POR TRIBUNAL E POR ANO

A Tabela 2 apresenta a quantidade de Diários Oficiais de Justiça por tribunal e por ano, utilizados como base para análise das decisões judiciais.

Tabela 2 – Quantidade de Diários Oficiais de Justiça por tribunal e por ano

TRIBUNAL	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TJBA	224	229	230	231	227	225	227	228	227
TJDF	226	235	239	238	238	240	240	239	239
TJPA	227	232	232	235	218	230	224	226	233
TJPE	234	237	238	238	234	234	236	226	237
TJRS	3	0	0	3	676	685	658	190	106
TJSP	1413	1279	1302	1265	1296	1301	1276	1590	882
TRF1	246	247	239	219	364	3909	4094	4068	2213
TRF3	1848	1861	1859	1835	1833	2011	2063	2083	2106
TRF4	17	43	96	81	96	125	105	81	330
TRF5	226	239	244	240	136	250	248	138	0
STJ	0	0	0	0	0	0	0	0	470.1278

Fonte: Elaboração dos autores.

Na maior parte dos tribunais, o número de diários obtidos por ano é consistente. Alguns, no entanto, apresentam disparidades, como é o caso do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) para os anos de 2011 a 2014, por exemplo. Casos como esses — e do TRF4 e TRF5, apesar de não apresentarem muitas disparidades numéricas —, evidenciam diferenças de disponibilização das informações nos ***sites*** dos tribunais, que tornam os ***crawlers*** menos efetivos.

8 O STJ publica as decisões individualmente, em PDFs separados, e não em cadernos de diários. O código de disponibilização dos diários oficiais do STJ mudou para os anos de 2011 a 2018, impedindo que diários oficiais pudessem ser extraídos por meio de crawlers automatizados, o que, por sua vez, impediu a análise textual de decisões para o STJ.

2.3.3. PROCESSAMENTO DOS DADOS

Após a captura dos documentos referentes aos Diários Oficiais de Justiça em formato PDF, cada arquivo é transformado para o formato ".txt" para que as técnicas de análise de texto possam ser empregadas. Uma vez transformados em formato que permite a busca corrida por expressões, os textos precisam ser segmentados em publicações. Tal segmentação é realizada com base em expressões regulares particulares dos diários de cada tribunal, onde se associam determinadas expressões para identificação de um processo. Então, as publicações são armazenadas em tabelas no formato ".csv" para que possam ser analisadas posteriormente. Não há padronização na forma de separação dos textos nos Diários Oficiais de Justiça. Há tribunais que separam suas publicações de até vinte maneiras diferentes, o que faz com que o trabalho de processamento dos diários esteja sujeito a variações.

Com a segmentação do texto completo do diário em publicações individualizadas, é possível estruturar o texto de cada publicação com: data da publicação; tribunal; número do processo; texto completo da publicação. A Tabela 3 apresenta os números de publicação por tribunal e por ano, obtidas após o processo de segmentação.

Tabela 3 – Quantidade de publicações por tribunal e por ano

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
TJBA	112.561	443.708	659.337	735.182	771.472	869.413	1.384.318	2.010.928	2.366.070
TJDF	1.765.526	2.030.322	2.172.910	2.273.590	2.014.514	2.181.106	2.036.997	2.184.586	2.098.199
TJPA	460.622	552.267	634.800	806.263	735.594	865.294	927.702	390.674	73.574
TJPE	401.835	435.946	521.792	562.010	616.568	545.603	462.528	362.966	334.173
TJRS	2.524	0	0	1.642	6.215.464	6.161.845	5.316.104	184.267	70.044
TJSP	25.429.822	23.372.561	21.448.420	22.793.183	24.760.682	25.858.204	28.714.744	39.890.941	2.436.881
TRF1	1.769.890	1.940.351	2.016.186	1.976.580	759.139	2.630.387	2.704.677	2.701.045	1.186.010
TRF3	2.992.209	2.684.871	2.425.037	2.644.990	2.910.991	3.289.954	3.264.192	3.794.585	3.947.038
TRF4	24.181	56.100	101.783	76.397	84.265	149.707	117.256	92.869	437.432
TRF5	173.750	163.833	135.517	81.664	31.699	50.715	43.506	35.691	0
STJ	0	0	0	0	0	0	0	0	470.127

Fonte: Elaboração dos autores.

2.3.4. METODOLOGIA DE ANÁLISE DOS TEXTOS

2.3.4.1. FILTROS INICIAIS E TRÊS RODADAS DE CLASSIFICAÇÃO SUPERVISIONADA PARA O TESTE DE UM CLASSIFICADOR

O primeiro passo para constituir um banco de decisões referentes a ações possessórias foi a criação de um filtro com base em expressões regulares (***Regex***). O filtro inicial foi aplicado primeiramente apenas a processos do Tribunal de Justiça de São Paulo, restrição que permitiu reduzir o tempo de processamento com a finalidade de elaboração de uma ferramenta de classificação supervisionada que seria, então, aplicada a toda a base de diários oficiais. Os nomes dos três tipos de ações possessórias foram escolhidos como expressões regulares para nortear a base e, assim, foram selecionadas publicações que contivessem em seu texto um ou mais dos seguintes termos:

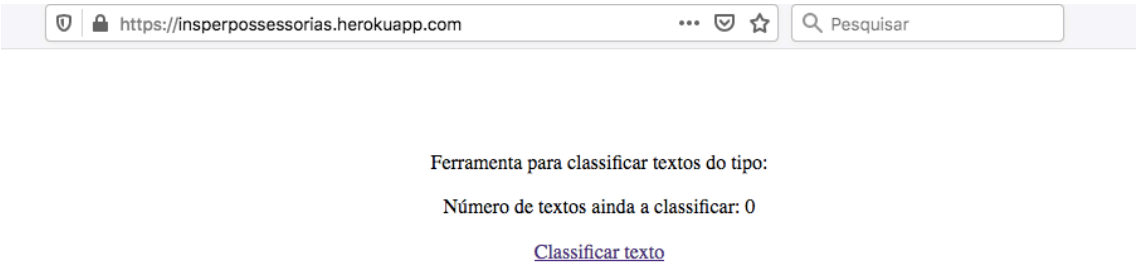
- "interdito proibitório";
- "manutenção de posse";
- "reintegração de posse".

Há duas ordens de justificação para essa escolha inicial. Em primeiro lugar, entendemos que essa seria uma maneira adequada de circunscrever o objeto desta pesquisa, uma vez que os nomes acompanham todos os documentos dessas ações, como se fossem uma etiqueta. Assim, havia a certeza de que selecionaríamos todas as ações de interdito proibitório, manutenção e reintegração de posse. O problema seria a separação de falsos positivos, ou seja, ações que mencionam esses nomes — seja no texto da decisão, seja em referências jurisprudenciais —, mas que são de outra natureza processual. Em segundo lugar, essa foi uma maneira de não atribuir valores ou sentidos de antemão. Tratou-se de uma opção metodológica, na medida em que entendemos que, ao lidarmos com a linguagem natural de decisões judiciais, esse vocabulário deve ser construído ao longo da pesquisa e não como forma de selecionar a base. Assim, se tivéssemos escolhido a palavra "coletivo" para integrar as expressões regulares, por exemplo, de modo a tentar selecionar apenas os conflitos coletivos, poderíamos (i) excluir diversas ações pertinentes simplesmente por não conterem a palavra e (ii) não teríamos a dimensão do universo mais abrangente das ações possessórias.

Uma vez escolhidas as expressões regulares, foi selecionada, aleatoriamente, uma amostra de 1.000 decisões para classificação por parte da equipe de pesquisa. Os textos foram diferenciados entre "texto de interesse" (pertinente) ou "texto sem interesse" (impertinente) para a pesquisa, por meio da ferramenta desenvolvida para a

classificação de decisões. Uma interface amigável de classificação foi criada, como mostra a Imagem 1.

Imagem 1 – Quantidade de publicações por tribunal e por ano



Fonte: Elaboração dos autores.

Os critérios de pertinência foram definidos antes de a classificação começar. Diante de cada texto, havia três possibilidades de classificação: “pertinente”, “impertinente” e “talvez”.

- “Pertinentes” eram textos de decisões judiciais no âmbito de (i) ações possessórias (qualquer uma das três modalidades), (ii) de bens imóveis e (iii) em que figurasse uma coletividade;
- “Impertinentes” eram todos os textos que não cumpriam esses três requisitos;
- “Talvez” era a categoria para (i) dúvidas em relação aos três critérios de pertinência e (ii) para textos repetidos e/ou truncados.

Nessa primeira classificação foi constatado que havia diversos casos não relacionados ao tema de interesse, mas que ainda assim faziam parte do universo das ações possessórias. A categoria mais recorrente era a de reintegrações de posse de bens móveis. Foram inúmeros os casos de arrendamento mercantil e ***leasing***, rescisão contratual e compra e venda de bens móveis. Além disso, entre as ações possessórias de bens imóveis, havia diversos casos em que apenas indivíduos figuravam como partes. Assim, a primeira classificação resultou em um número ínfimo de decisões classificadas como de fato pertinentes, o que levou à necessidade de elaborar um segundo classificador, com uma nova base de decisões.

Tendo em vista a grande proporção de casos não pertinentes ao tema de pesquisa, foi necessário construir um novo filtro, com uma base mais representativa. Assim, a equipe que participou da primeira classificação supervisionada identificou e indicou expressões

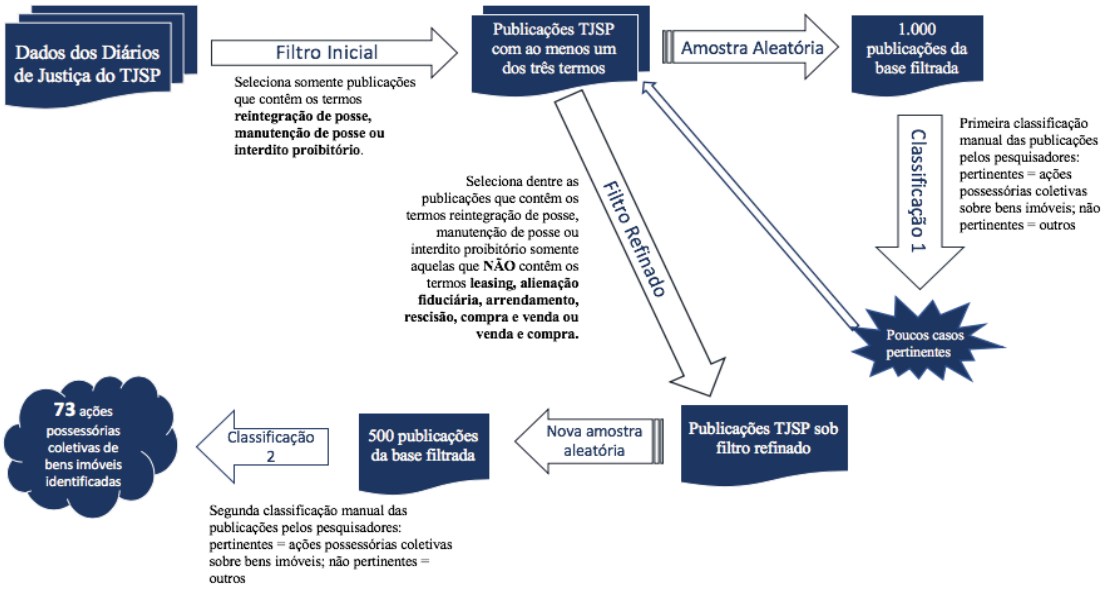
que eliminariam textos absolutamente impertinentes. A base foi novamente filtrada para as três expressões regulares adotadas ("reintegração de posse", "manutenção de posse" e "interdito proibitório") e os textos com as expressões seguintes foram excluídos:

- "leasing";
- "alienação fiduciária";
- "arrendamento mercantil";
- "rescisão";
- "compra e venda";
- "venda e compra".

A partir desse novo filtro, uma nova amostra de 500 decisões foi selecionada aleatoriamente, as quais foram submetidas a uma nova classificação pela equipe de pesquisa para identificação dos processos de ações possessórias coletivas de bens imóveis. Os critérios para classificação em "pertinente", "impertinente" e "talvez" permaneceram os mesmos.

Conjuntamente, os dois primeiros processos de classificação levaram à identificação de apenas 73 casos relevantes no total de 1.500 casos analisados, ou seja, menos de 5% da amostra dizia respeito a processos de ações possessórias coletivas referentes a bens imóveis. O processo de classificação pode ser representado ilustrativamente da seguinte maneira (Imagem 2):

Imagem 2. Processo de duas rodadas de classificação supervisionada



Fonte: Elaboração dos autores.

Apesar da baixa representatividade dos casos de interesse para a pesquisa, fizemos um teste inicial e, a partir desses 73 casos analisados, foi criado um classificador. O classificador foi montado em duas etapas. Em primeiro lugar, os textos foram transformados em vetores de acordo com o método TF-IDF (***Term Frequency – Inverse Document Frequency***), implementado na biblioteca ***TfidfVectorizer*** do pacote ***Sklearn*** em ***Python***, em que cada componente do vetor representa uma palavra presente no texto. Após essa transformação, calcula-se a frequência relativa de cada palavra no ***corpus*** de documentos (ou seja, quantas vezes a palavra aparece naquele conjunto de processos, dividido pelo número total de palavras que existem naquele mesmo conjunto). Essas frequências relativas de cada palavra são então utilizadas como variáveis de uma regressão logística com a normalização do Lasso, que aplica a penalidade ***'L1'*** para evitar parâmetros estatisticamente insignificantes. Essa técnica visa zerar o máximo de betas que multiplicam as variáveis na regressão logística, reduzindo, dessa forma, a quantidade de parâmetros levados em consideração pelo modelo de classificação. Então, utilizando-se 30% da base aleatória de textos como ***training set***, cria-se o classificador. Por partir de uma classificação realizada pela equipe de pesquisadoras e pesquisadores, a classificação decorrente do uso desse classificador é dita supervisionada.

Para verificar a acurácia (ou seja, o quanto o classificador acerta) e, principalmente, o poder de discriminação do classificador (quão capaz ele é de distinguir um processo que diz respeito a uma ação possessória coletiva de outro que não diz respeito), foram realizados testes utilizando os outros 70% dos dados classificados. Em tais testes foi constatado que o classificador teve ***uma acurácia de 95%, porém, com um baixíssimo poder de discriminação***. Isso ocorre porque o número de decisões de interesse, 73, representa 4,8% da amostra e, portanto, quando o classificador estima que nenhum dos processos é de interesse, ele acerta 95% das vezes. Contudo, o classificador foi incapaz de discriminar entre resultados verdadeiros (processos que são de interesse para a pesquisa) e falsos (processo que não são de interesse para a pesquisa).

Assim, diante da baixa eficácia do classificador, o caminho metodológico escolhido foi proceder a uma nova classificação manual de decisões, mas dessa vez com exemplos de todos os tribunais, não apenas do Tribunal de Justiça de São Paulo. Um terceiro filtro inicial foi criado, mais restritivo, de forma a circunscrever o objeto de maneira mais adequada, conforme Quadro 3.

Quadro 3 – Comparação entre os termos utilizados em cada rodada de classificação

	1° FILTRO	2° FILTRO	3° FILTRO
TERMOS INCLUÍDOS PARA CARACTERIZAR AS AÇÕES	"reintegração de posse" "manutenção de posse" "interdito proibitório"	"reintegração de posse" "manutenção de posse" "interdito proibitório"	"reintegração de posse" "manutenção de posse" "interdito proibitório" "esbulho"/"esbulhar" "ameaça"/"ameaçar" "turbação"/ "turbar"
TERMOS EXCLUÍDOS DOS DOCUMENTOS	-	"leasing" "alienação fiduciária" "arrendamento mercantil" "rescisão" "compra e venda" "venda e compra"	"leasing" "alienação fiduciária" "arrendamento mercantil" "rescisão" "compra e venda" "venda e compra" "classe: procedimento comum" "ação de cobrança"

Fonte: Elaboração dos autores.

O terceiro filtro teve como objetivo selecionar tanto ações possessórias coletivas quanto individuais, sempre sobre bens imóveis. As ações individuais deixaram de ser descartadas, uma vez que excluir as ações possessórias individuais significou retirar da base de dados decisões com vocabulário muito semelhante ao das coletivas, fazendo com que, em parte, perdêssemos em nitidez de comparação. Uma vez estabelecidos os novos termos, o filtro foi aplicado para a base de dados de decisões judiciais. Dessa vez, pesquisadores e pesquisadoras classificaram os textos de acordo com quatro categorias:

i. ação possessória individual;

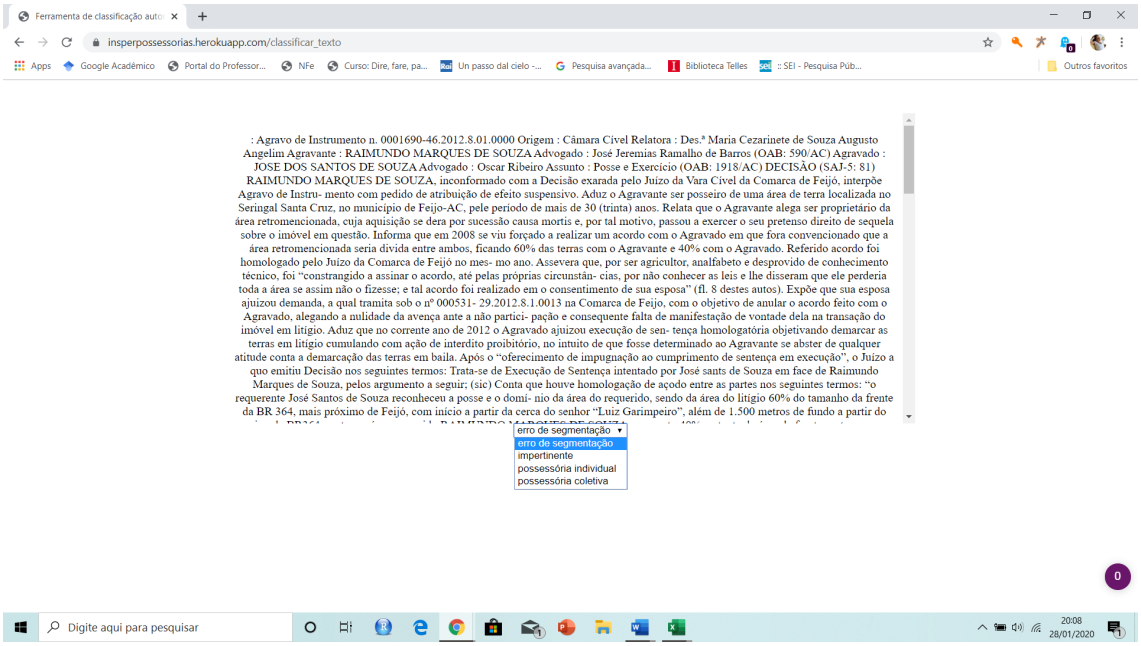
ii. ação possessória coletiva;

iii. impertinente; ou

iv. erro de segmentação.

O primeiro termo selecionava as ações possessórias de bens imóveis individuais; o segundo, as ações possessórias de bens imóveis coletivas; o terceiro, as ações possessórias de bens móveis e também todo o universo de ações não possessórias; o quarto termo foi utilizado quando não era possível ler o trecho inteiro da decisão e, portanto, não era possível saber em qual categoria se enquadrava. A Imagem 3 ilustra as opções.

Imagem 3 – Interface do classificador – publicação e categorias



Fonte: Elaboração dos autores.

Dessa vez, a amostra aleatória foi composta de outras 1.000 decisões. Dentre elas, 350 apresentaram erro de segmentação, resultando em 650 textos classificados de acordo com a Tabela 4.

Tabela 4 – Terceira classificação supervisionada

TIPO DE AÇÃO	NÚMERO DE OCORRÊNCIAS	PERCENTUAL
IMPERTINENTE	397	61,1%
POSSESSÓRIA INDIVIDUAL	193	29,7%
POSSESSÓRIA COLETIVA	60	9,2%
TOTAL	650	100%

Fonte: Elaboração dos autores.

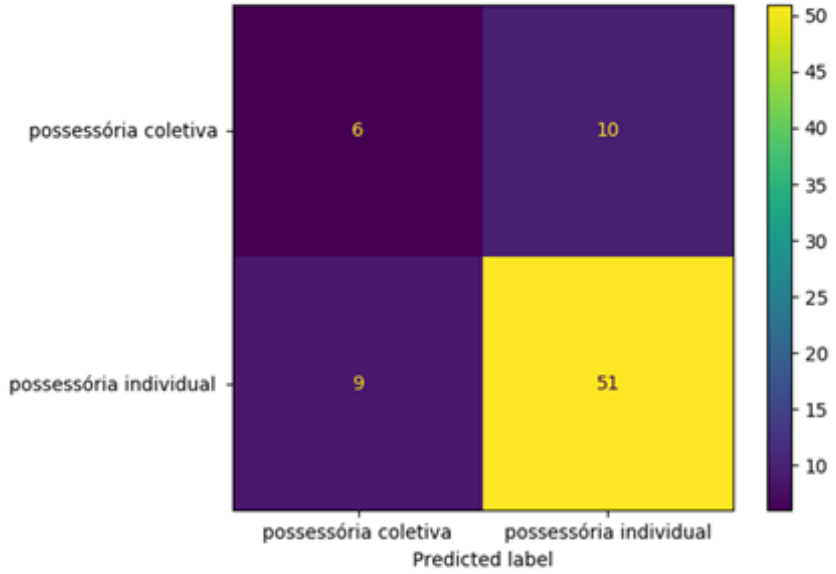
O resultado da terceira rodada de classificação mostrou quão baixos foram os percentuais de ações coletivas entre as publicações analisadas: menos de 10% dos casos selecionados por meio do filtro aplicado dizem respeito a ações possessórias coletivas de bens imóveis. A principal dificuldade consistia,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

Mesmo com números baixos de exemplos de ações possessórias coletivas de bens imóveis, foi criado um classificador para fins de teste. Para ilustrar a dificuldade de separar entre ações possessórias individuais de bens imóveis e as coletivas, bem como para testar a precisão desse novo classificador, desenvolvemos algumas "matrizes de confusão" (***confusion matrix***) que ilustram o problema. "Matrizes de confusão" são tabelas específicas que permitem visualizar a ***performance*** de um algoritmo, especialmente utilizadas para os casos de classificação supervisionada. Nas matrizes a seguir, os valores da vertical são os rótulos verdadeiros das classes, tais como classificados manualmente pela equipe. Já os valores da horizontal indicam o rótulo previsto pelo classificador (***predicted labels***). Os números no interior dos quadrados indicam a quantidade de ocorrências, que, por sua vez, designam erros e acertos. Esses números de erros e acertos se devem ao fato de o classificador separar os dados entre um ***dataset*** de treino e um ***dataset*** de validação ou teste. Eles são o resultado do treinamento do classificador no ***dataset*** de treino e o resultado que ele obteve "olhando" para o ***dataset*** de validação, sem nunca ter "visto" os dados de validação antes. A escala de cores representa os números, do maior para o menor. Quanto menor o número, o quadrante estará mais próximo do roxo; quanto maior o número, o quadrante estará mais próximo do amarelo.

Nesta matriz (Imagem 4), é possível ver, no eixo da vertical, as categorias reais "possessória coletiva" e "possessória individual". Os dois primeiros quadrantes superiores, com os números 6 e 10, mostram que, para esse teste, havia 16 decisões classificadas manualmente pela equipe como coletivas. Quando olhamos para o eixo horizontal, com as ***predicted labels***, vemos que o classificador acertou a categoria — ou seja, classificou uma ação coletiva como coletiva — em apenas 6 vezes, errando nas outras 10.

O classificador erra menos para o caso das ações possessórias individuais. Em 60 decisões, 9 receberam uma classificação errada, enquanto 51 foram classificadas corretamente.

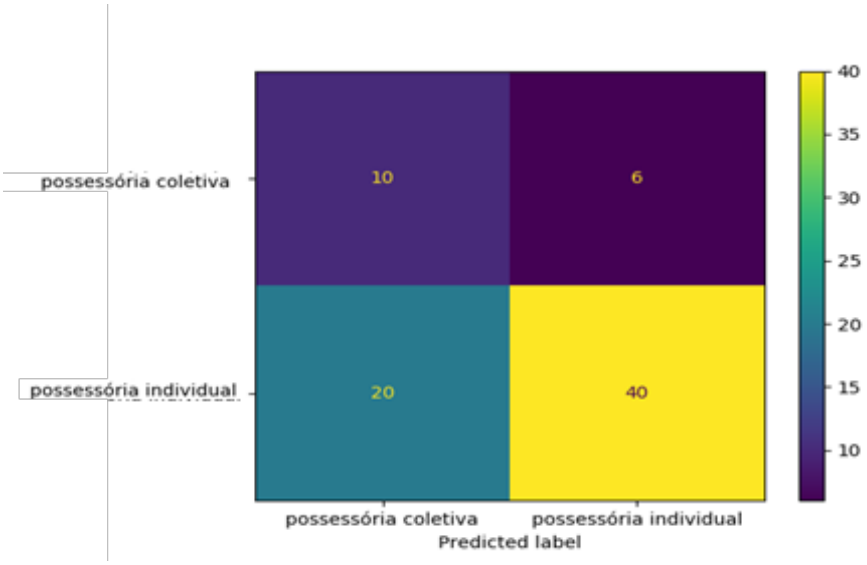
Imagem 4 – Matriz de confusão 1



Fonte: Elaboração dos autores.

Em outra rodada de testes[9] (Imagem 5), o classificador acertou 10 vezes e errou 6 para as ações coletivas. No caso das individuais, foram 20 erros e 40 acertos.

Imagem 5 – Matriz de confusão 2

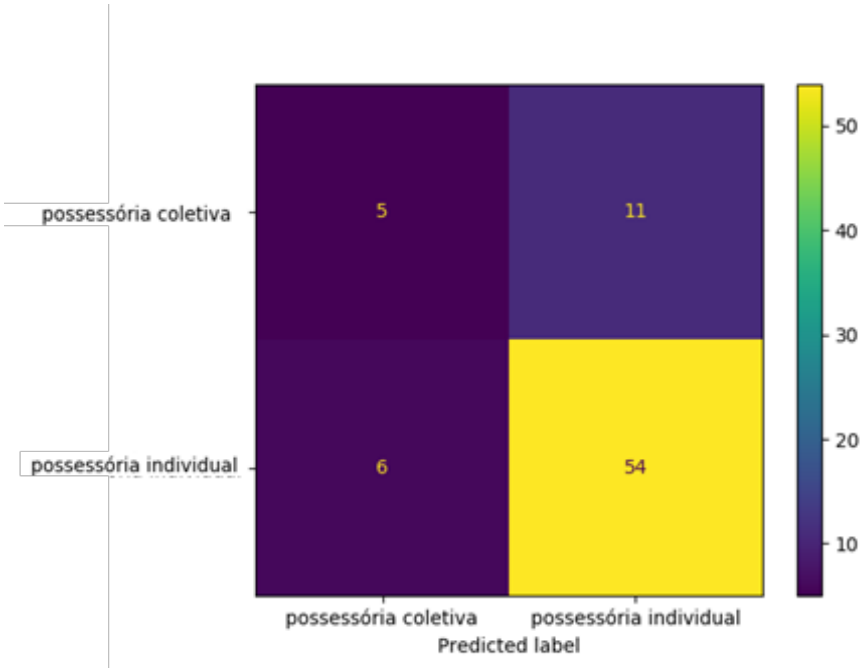


Fonte: Elaboração dos autores.

9 O que muda entre uma "matriz de confusão" e outra é "n" do K-Nearest Neighbors (KNN).

Neste teste (Imagem 6), o classificador acertou a classificação das coletivas em 5 ocorrências e errou nas outras 11. Para as individuais, houve 6 erros e 54 acertos.

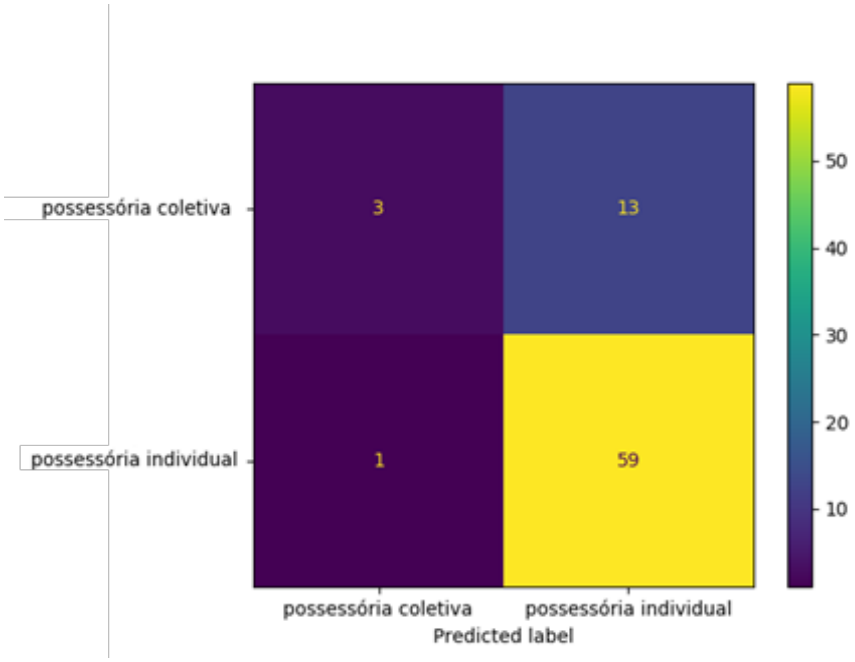
Imagem 6 – Matriz de confusão 3



Fonte: Elaboração dos autores.

Por fim, neste último teste (Imagem 7), é possível ver que o classificador acertou apenas três vezes para as ações coletivas e errou outras 13. No caso das individuais, houve apenas um erro e 59 acertos.

Imagem 7 – Matriz de confusão 4



Fonte: Elaboração dos autores.

As *confusion matrix* apresentadas mostram que o classificador foi pouco eficaz para identificar justamente as ações possessórias de bens imóveis coletivas, que são objeto desta pesquisa. A ordem de erros é de 62,5% (matriz 1), 37,5% (matriz 2), 68,75% (matriz 3) e 81,25% (matriz 4). Por outro lado, a classificação das ações individuais não apresenta tantos erros de classificação.

Para o classificador, a principal dificuldade está no fato de que o vocabulário utilizado em ações coletivas e ações individuais é muito semelhante. Outro ponto que ajuda a compreender por que há maior dificuldade em classificar justamente as ações coletivas é o vocabulário cambiante para designar as coletividades. Como já mencionado anteriormente, não há unificação terminológica para classificar um coletivo em decisões judiciais.

2.3.4.2. DE PROBLEMA METODOLÓGICO A ACHADO DE PESQUISA

Diante da dificuldade em treinar um classificador automatizado capaz de diferenciar entre ações possessórias de bens imóveis coletivas e individuais e das inúmeras tentativas para encontrar marcas distintivas de vocabulário que explicitassem a diferença, entendemos que não estávamos apenas diante de uma dificuldade metodológica, mas da impossibilidade de encontrar critérios precisos para realizar essa separação para grandes números. Em outras palavras: o problema não estava na quantidade de decisões lidas e classificadas manualmente ou no algoritmo do classificador. A questão é que **não há diferença**

padronizada detectável entre ações possessórias *individuais* de bens imóveis e *coletivas* de bens imóveis, o que nos levou a concluir, também com amparo nos resultados das entrevistas e na literatura específica[10], que é o ***próprio Judiciário que não faz diferenciações substantivas entre conflitos de natureza individual e conflitos de natureza coletiva nas ações possessórias de bens imóveis.*** A dificuldade metodológica abriu caminho a um achado de pesquisa.

2.3.4.3. CRIAÇÃO DE ESTRATÉGIAS PARA A APROXIMAÇÃO DO OBJETO: USO DE EXPRESSÕES REGULARES

Por mais que a dificuldade metodológica tivesse levado à conclusão de que são as próprias decisões judiciais que não implementam a diferenciação, ainda assim era preciso se aproximar de um conjunto de decisões de ações possessórias coletivas de bens imóveis. Nesse ponto já havia um ganho metodológico: toda estratégia seria uma aproximação com falhas e prováveis erros, uma vez que se trata de um padrão externo, não internalizado nas decisões judiciais.

A estratégia consistiu em um duplo movimento com base no aprendizado de vocabulário que a leitura de milhares de decisões proporcionou: (i) foi criado um filtro para designar ações coletivas a partir do texto das decisões, especialmente com base em um vocabulário de verbos e substantivos no plural, além de grupos organizados e (ii) criamos seis filtros, que denominamos de ***tipologias***, para endereçar os diferentes conflitos sociais de fundo que estão na base das ações possessórias coletivas, organizados da seguinte maneira:

- Moradia;
- Conflito agrário;
- Indígenas;
- Quilombolas;
- Greve;
- Manifestação ou protesto.

10 "Até a edição do CPC/2015, essas demandas eram tratadas sob a mesma lógica das demandas individuais (com a utilização, em alguns casos, da técnica do litisconsórcio multitudinário), ainda que houvesse grupos de pessoas desconhecidas no polo passivo" (COSTA, FRANCISCO, 2015, p. 4).

A criação desses filtros de expressões regulares foi resultado de um processo bastante artesanal de leituras de conjuntos de decisões, com posterior teste de palavras e correções para evitar falsos positivos e a exclusão de decisões de interesse. Cada filtro é composto por uma série de termos.[11] Passamos agora a comentar as expressões utilizadas para cada um dos filtros.

2.3.4.4. FILTRO "MORADIA"

Para selecionar as ações possessórias de bens imóveis vinculadas à temática da moradia, pesquisadores e pesquisadoras selecionaram uma série de expressões que as decisões precisariam conter. Os termos não foram definidos previamente pela equipe, mas foram selecionados após a leitura de amostras de decisões judiciais. Esse caminho metodológico é importante, uma vez que é preciso conhecer a linguagem natural empregada por juízes e juízas para de fato selecionar o que se pretende.

A estratégia utilizada foi incluir o maior número de termos possíveis vinculados ao tema da habitação. No código, os termos são separados por "ou" — e não por "e" —, o que significa que o filtro selecionaria qualquer texto de decisão que contivesse algum dos termos listados. Esse cuidado foi tomado para que não excluíssemos, de antemão, conjuntos de decisões em razão do vocabulário escolhido. Além disso, o código prevê variações de gênero e número, além de incluir caracteres genéricos para indicar os acentos e cedilhas, uma vez que eles podem não ser utilizados por erros de digitação. Os termos que são conformados por siglas foram também pesquisados pelas palavras que integram as siglas. Essas considerações valem para todos os filtros.

O filtro de moradia abarcou o maior número de termos, uma vez que há uma grande pluralidade de conflitos jurídicos de fundo quando se trata de questões habitacionais. Além disso, as ***marcas distintivas*** desses conflitos não são simples de capturar na linguagem das decisões. As expressões que compõem o código formulado para moradia são:

- AEIS, Área Especial de Interesse Social;
- aglomerado, aglomerados;
- assentamento irregular, assentamentos irregulares;
- assentamento informal, assentamentos informais;
- bolsa aluguel, bolsa-aluguel;

11 Os códigos para cada um deles podem ser encontrados em: https://github.com/henriqueyjw/Bianca.

- cortiço;
- favela;
- fundiário, fundiária;
- grota;
- habitação;
- habitacional;
- habitam;
- loteamento informal, loteamentos informais;
- loteamento irregular, loteamentos irregulares;
- loteamento clandestino, loteamentos clandestinos;
- mocambo;
- moradia;
- moram;
- palafita;
- parcelamento;
- residem;
- urbano;
- vila;
- ZEIS, Zona Especial de Interesse Social.

2.3.4.5. FILTRO "CONFLITO AGRÁRIO"

O mesmo tipo de procedimento foi aplicado para caracterizar os conflitos agrários. Diferentemente dos conflitos em torno da habitação, é mais simples identificar marcas distintivas no vocabulário dos conflitos agrários, já que a expressiva maioria dessas demandas incluem o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Assim, como nos demais filtros, os termos são justapostos por meio da expressão "ou", o que significa que qualquer texto que contivesse esses termos seria selecionado. Os termos utilizados são:

- INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária;

- produtiva;
- improdutiva;
- reforma agrária;
- sem terra, sem-terra;
- MST, movimento sem terra;
- Assentamento.

2.3.4.6. FILTRO "INDÍGENAS"

Assim como no caso do filtro dos conflitos agrários, o filtro para selecionar conflitos possessórios que envolvem comunidades tradicionais indígenas foi razoavelmente simples de estabelecer, uma vez que a Fundação Nacional do Índio – Funai figura na vasta maioria dessas demandas. Assim, os termos utilizados para compor esse filtro foram:

- Funai, Fundação Nacional do Índio;
- indígena;
- índio.

2.3.4.7. FILTRO "QUILOMBOLAS"

Assim como nos filtros "conflitos agrários" e "indígenas", há expressões distintivas para selecionar conflitos que envolvem a posse de terras quilombolas, o que simplificou o filtro final, em que os seguintes termos foram utilizados:

- Palmares, Fundação Cultural Palmares, FCP;
- quilombo;
- quilombolas.

2.3.4.8. FILTRO “GREVE”

Os termos utilizados para filtrar ações possessórias coletivas em que há ocupação por motivos de greve foram:

- greve;
- sindicato;
- Justiça do Trabalho;
- livre manifestação;
- piquete.

2.3.4.9. FILTRO “PROTESTO”

Por fim, para completar os filtros das tipologias de conflitos de fundo, os termos utilizados para selecionar conflitos em que há a mobilização de ações possessórias em razão de protestos foram:

- protesto;
- direito à manifestação12;
- manifestantes.

2.3.4.10. FILTRO “COLETIVAS”

Com os filtros das tipologias, passava a ser possível acessar os conflitos de fundo das ações possessórias, mas o problema da diferenciação entre individuais e coletivas ainda não estava resolvido. Para contornar as dificuldades explicitadas neste relatório, desenvolvemos mais um filtro, com expressões vinculadas às marcas mais evidentes da linguagem natural empregada para caracterizar as coletividades. Como mencionamos, não há como identificar padrões capazes de separar essas decisões com um grau razoável de certeza e acerto. Assim, o filtro foi desenvolvido para gerar uma ***aproximação***. Assim como os demais, os termos foram justapostos pela conjunção “ou”, o que permite que tenhamos o maior universo possível de textos relacionados a esses termos. O filtro “coletivas” foi cruzado com os filtros das tipologias para gerar os universos de “ações possessórias coletivas de moradia”, “ações

12 Apenas para ilustrar como é importante conhecer a linguagem natural das decisões judiciais e fazer testes sucessivos com os filtros: “direito à manifestação” é comumente utilizado para casos de protesto, enquanto “direito de manifestação” é utilizado para o direito de se manifestar nos autos. Esse é apenas um dos exemplos do processo artesanal, com muitas idas e vindas, que é a determinação de filtros por meio de expressões regulares.

possessórias coletivas sobre conflitos agrários" e assim por diante. Os termos selecionados foram:

- ocupantes;
- invasores, invasoras;
- desconhecidos, desconhecidas;
- famílias;
- moradores, moradoras;
- invadiram;
- ocuparam;
- ameaçaram;
- esbulharam;
- turbaram;
- autores;
- apelantes;
- apelados;
- demandados;
- embargantes;
- embargados;
- agravantes;
- agravados;
- requeridos;
- invadiriam;
- ocupariam;
- ameaçariam;
- esbulhariam;
- turbariam;
- ingressaram;
- desocuparem.

2.3.5. USOS E LIMITES

As decisões dos Diários Oficiais de Justiça são uma das principais fontes desta pesquisa, uma vez que é possível ter acesso aos textos de sentenças e decisões interlocutórias e, assim, testar hipóteses. A maior parte dos achados quantitativos desta pesquisa foi obtida por meio de filtros baseados em expressões regulares (***Regex***), permitindo medir a frequência de menções de certas expressões por processo. Além disso, os textos das decisões serviram de base para filtrar os endereços dos imóveis em disputa, o que permitiu desenvolver análises territoriais para o município de São Paulo a partir de técnicas de georreferenciamento. As técnicas utilizadas para a extração dos endereços e para o georreferenciamento serão detalhadas na seção 6 (***Análises territoriais***) e sua metodologia detalhada está indicada no Anexo 3.

Como qualquer método, esse também apresenta limites. Em primeiro lugar, no plano da obtenção de Diários Oficiais de Justiça, não há padronização da disponibilização da informação pelos tribunais e, em alguns deles, o acesso via ***crawlers*** é limitado ou mesmo impedido. Em segundo lugar, como cada tribunal separa suas publicações de maneiras distintas, a qualidade da segmentação varia por tribunal. Em terceiro lugar, nem todas as decisões são publicadas pelos diários oficiais e a quantidade de publicações por processo também varia em relação ao momento de ajuizamento da ação (uma ação possessória ajuizada em 2011 terá mais decisões que uma ação ajuizada em 2019 e, portanto, haverá maiores chances de que o vocabulário dos filtros por ***Regex*** selecione um processo mais antigo). Em quarto lugar, a riqueza da linguagem natural empregada por juízes e juízas é um desafio para qualquer pesquisa centrada em expressões regulares — é necessário lapidar a construção de termos e filtros, em processos manuais bastante intensos. Por fim, a principal limitação diz respeito ao resultado obtido com as filtragens. Esta pesquisa é capaz de medir ***menções*** e ***frequências***. Assim, quando perguntamos quais processos tratam sobre função social da propriedade, por exemplo, conseguimos afirmar quantos ***mencionam*** esse termo ou expressões correlatas identificadas na linguagem natural. A menção pode ser para aceitar ou para rejeitar o argumento da pertinência da função social da propriedade. Assim, ***conseguimos mostrar quão permeáveis as decisões judiciais são a certas expressões***. Em outras palavras, trata-se de uma pesquisa sobre a porosidade do vocabulário de decisões judiciais.

No entanto, apesar dos limites, entendemos que essa metodologia apresenta bastante pertinência, especialmente porque os termos selecionados foram escolhidos a partir da análise de um grande universo de decisões. Não se trata de termos aleatórios ou de expressões que os pesquisadores e pesquisadoras simplesmente entendiam como pertinentes, sem conhecer o vocabulário de juízes e juízas. Além disso, a combinação

desse método com entrevistas e a literatura especializada é capaz de fornecer um primeiro diagnóstico abrangente sobre ações possessórias coletivas de bens imóveis e a permeabilidade das alterações trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015 no vocabulário dessas decisões.

A porosidade do vocabulário utilizado por juízes e juízas em suas decisões é um indicativo importante acerca do uso de argumentos jurídicos específicos, especialmente para o plano das justificações. No caso das tipologias elaboradas para acessar os conflitos de fundo das ações possessórias coletivas de bens imóveis, a ausência de menções a termos e expressões do léxico do conflito é capaz de mostrar que o conflito social que deu origem à ação não foi considerado em sua especificidade por julgadores e julgadoras.

Pesquisas empíricas com universo mais restrito, que acessam os conflitos de fundo a partir de todas as manifestações processuais das partes — e não apenas a partir da decisão — também apontam para a baixa permeabilidade do vocabulário dos conflitos nas decisões em ações possessórias.[13]

2.4. REPOSITÓRIOS DE JURISPRUDÊNCIA

2.4.1. COLETA

Os repositórios de jurisprudência de tribunais foram utilizados apenas para a análise do Supremo Tribunal Federal. A opção por um método distinto deriva do fato de que o número de acórdãos sobre ações possessórias no STF era manejável manualmente. Os termos "reintegração de posse", "manutenção de posse" e "interdito proibitório" foram buscados na ferramenta de busca de jurisprudência do ***site*** do tribunal, no período entre 2011 e 2019. Os 70 acórdãos que corresponderam às buscas foram baixados, lidos e classificados manualmente. Ações possessórias de bens móveis foram excluídas bem como decisões que mencionavam os termos, mas não eram objeto de ações possessórias. As decisões também foram classificadas manualmente em individuais e coletivas.

13 Em uma análise de 24 processos em ações possessórias coletivas discutindo o direito à moradia, PIOVAN (2015, p.118) afirma que apesar de as peças de defesa mencionarem o direito à moradia, as sentenças não se valem do argumento, seja para confirmar, seja para refutar: "Apesar de 100% das peças de defesa apresentadas pelo Centro Gaspar Garcia trazerem argumentos levantando a questão do direito à moradia, nenhuma das sentenças proferidas mencionou dispositivos legais relacionados a este direito inerente à dignidade humana. Ainda que o entendimento predominante de que quaisquer pleitos relativos ao direito à moradia devam ser feitos em face do Poder Executivo, percebemos que o diálogo entre o Poder Público tem sido pouco incidente nas ações de reintegração de posse, o que pode indicar que os magistrados não considerem as ações de reintegração de posse como uma via adequada para a consideração do direito à moradia dos réus.".

2.4.2. USOS

Os acórdãos foram utilizados para analisar como as ações possessórias são discutidas no Supremo Tribunal Federal. A análise pormenorizada dos textos das decisões permitiu verificar o perfil das partes que acionam a corte, identificar os principais argumentos jurídicos mobilizados por ministros e ministras bem como responder às perguntas específicas de pesquisa.

2.5. ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

As entrevistas semiestruturadas com atores-chave do sistema de justiça e advogados e advogadas que atuam em questões possessórias coletivas foram uma fonte fundamental tanto para compor o diagnóstico abrangente sobre essas ações quanto para compreender os dados quantitativos. Nesta pesquisa, as metodologias quantitativa e qualitativa estão diretamente vinculadas — essa é uma das razões para apresentar dados quantitativos das decisões judiciais em conjunto com a análise das entrevistas.

As entrevistas se concentraram na cidade de São Paulo, como parte do estudo de caso. Ainda que as entrevistas estejam restritas a São Paulo, entendemos que as entrevistas iluminam questões estruturais da dinâmica das ações possessórias coletivas de bens imóveis de maneira geral, uma vez que o roteiro de entrevistas se voltou à compreensão das audiências nas ações possessórias, à conformação de coletividades e atuação dos órgãos do sistema de justiça no conflito, especialmente após a mudança do Novo Código de Processo Civil (centrado no especialmente nos arts. 554, 562 e 565). Além de configurarem um ponto de acesso à percepção de diferentes atores, elas também permitem enxergar onde os dados das demais bases não alcançam: dentro das audiências de mediação e conciliação, a interação entre Poderes Executivo e Judiciário, o cumprimento das decisões na Central de Mandados, apenas para citar alguns pontos cegos da análise dos textos via diários oficiais.

Realizamos entrevistas que duraram entre quarenta minutos e uma hora e meia, com base no roteiro (Anexo 1), que foi utilizado como indicador dos temas e problemas que deveriam ser provocados ou abordados pelo entrevistador ou pela entrevistadora, mas não foram seguidos de forma engessada. Entrevistadores e entrevistadoras deram espaço para que entrevistados e entrevistadas conduzissem o caminho e a ordem das perguntas, o que levou, muitas vezes, a alternar entre diferentes temas em idas e vindas, de acordo com as respostas e a disposição de entrevistados e entrevistadas para tratar mais a fundo sobre certos temas.

Foram realizadas 20 entrevistas, organizadas de acordo com a Tabela 5. O anonimato foi estabelecido como critério metodológico das entrevistas.

Tabela 5 – Atores-chave entrevistados

JUDICIÁRIO (primeira e segunda instâncias, Fazenda Pública, Varas Cíveis e Central de Mandados)	**MINISTÉRIO PÚBLICO**	**DEFENSORIA PÚBLICA**	**ADVOGADOS E ADVOGADAS POPULARES**	**EXECUTIVO MUNICIPAL (SECRETARIA DE HABITAÇÃO)**
8 entrevistas	2 entrevistas	4 entrevistas	5 entrevistas	1 entrevista

Fonte: Elaboração dos autores.

2.5.1. USOS E LIMITAÇÕES

As entrevistas foram utilizadas em conexão com os dados quantitativos das bases de dados do DataJud e dos Diários Oficiais de Justiça. Como todos os métodos, apresenta limitações.

Apenas as primeiras entrevistas puderam ser realizadas presencialmente. A maioria das entrevistas foi realizada por meio de videoconferência em razão das medidas de isolamento social em decorrência da pandemia da covid-19. Houve dificuldade em acessar atores do sistema de justiça nesse período. O trabalho remoto dificultou o acesso de juízes e juízas via instituições, e como consequência recebemos recusas de entrevistas por excesso de trabalho em *home office*.

Há, ainda, uma limitação referente à autocompreensão dos atores em relação ao tema das ações possessórias. Atores que trabalham com outros conflitos que são objeto das possessórias, mas não vinculados à questão habitacional, não viram a si mesmos como passíveis de contribuir para a pesquisa. Essa característica mostra como conflitos possessórios coletivos estão distribuídos em várias divisões internas às instituições do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Por essa razão, temos maior representatividade de entrevistados e entrevistadas vinculados ao tema da moradia. Além disso, grande parte dos entrevistados e entrevistadas poderiam ser descritos como "jogadores habituais", em analogia com o conceito de "litigantes habituais" (*repeat players*), de Marc Galanter (2018). Isso significa que tivemos maior acesso a atores, advogados e advogadas que atuam de maneira habitual nesses conflitos possessórios.

3. PANORAMA DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS NOS TRIBUNAIS

Neste capítulo apresentamos os achados descritivos das ações possessórias de bens imóveis por tribunal bem como os dados quantitativos ao longo do tempo, seguindo o marco temporal estabelecido nesta pesquisa (2011 a 2019). Para compor esse panorama, utilizamos os dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud). Para além das descobertas descritivas, também apontamos detalhamentos dos caminhos metodológicos que possibilitaram a elaboração deste diagnóstico abrangente.

3.1. NÚMEROS TOTAIS E QUANTIDADE DE PROCESSOS POR TEMPO

Com base nos metadados do DataJud, foi possível mensurar o universo de ações possessórias por tribunal e também ao longo do tempo. O primeiro passo foi extrair apenas os processos distribuídos a partir de 2011, por meio da indicação de ano no número CNJ. Como mencionamos na seção 2 (*Metodologia e dados*), esses dados não contêm o texto das decisões. Mas, a partir das informações das partes, foi possível criar proxies para (i) separar, de maneira aproximada, ações possessórias de bens móveis daquelas de bens imóveis e (ii) para separar, de maneira aproximada, as ações coletivas das ações individuais.

A leitura de um grande universo de decisões por parte da equipe de pesquisadores e pesquisadoras mostrou que os casos mais recorrentes de ações possessórias de bens móveis nas nossas amostras aleatórias eram de veículos reclamados por bancos, em situações de arrendamento *mercantil* e *leasing*. Assim, com um universo de dados do DataJud já recortado por assunto, criamos um vocabulário específico para extrair aqueles processos conformados por bancos, de um lado, e particulares, de outro, já que essa é uma característica distintiva das ações possessórias de bens móveis. Entendemos o restante como possessória de bem imóvel.[14]

14 Como já afirmamos anteriormente, é provável que ações entre particulares em torno de bens móveis tenham sido classificadas como de bens imóveis, o que revela uma limitação da proxy. No entanto, esta é uma limitação dos próprios dados disponíveis, decorrente da natureza das ações possessórias, que podem ter tanto bens móveis quanto bens imóveis por objeto.

Uma vez extraído o conjunto referente aos bens móveis, restou o conjunto de possessórias de bens imóveis, tanto individuais quanto coletivas. Para nos aproximarmos do conjunto das coletivas, criamos outra ***proxy,*** a partir de três fatores combinados, tendo como base os dados das partes. Foram classificados como possessórias coletivas de bens imóveis os processos que:

- Apresentassem "partes indeterminadas";
- Apresentassem "partes organizadas"; ou
- Fossem caracterizados por uma multiplicidade de réus no polo passivo, entendidos aqui como mais de três nomes de pessoas físicas.

Para indicar as ***partes indeterminadas***, criamos um vocabulário específico para caracterizar a indeterminação, formado pelos seguintes termos:

- Invasores;
- Invasoras;
- Ocupantes;
- Ocupante(s);
- Esbulhadores;
- Desconhecido;
- Desconhecidos;
- Desconhecidas;
- "Não conhecidas";
- "e outros";
- Terceiros;
- "De Tal";
- Indeterminados;
- Indeterminadas;
- "Não determinados";
- "Não especificados";
- "Não identificados";
- "Não identificadas";
- Demais;
- Réus;

- Incertos;
- Qualificação ignorada;
- Qualificação desconhecida;
- Pessoas;
- Manifestantes;
- Todos;
- Grupo;
- Fulano.

Para indicar as ***partes organizadas***, criamos um vocabulário específico para caracterizar a movimentos sociais, grupos e associações de maneira geral, formado pelos seguintes termos:

- Movimento;
- Sindicato;
- Sindical;
- Associação;
- Associações;
- Federação;
- Frente;
- Lutas;
- Comando;
- Trabalhadores;
- União;
- Diretório;
- Central;
- Organizações;
- Comissão;
- Comunidades;
- “Comunidade indígena”.

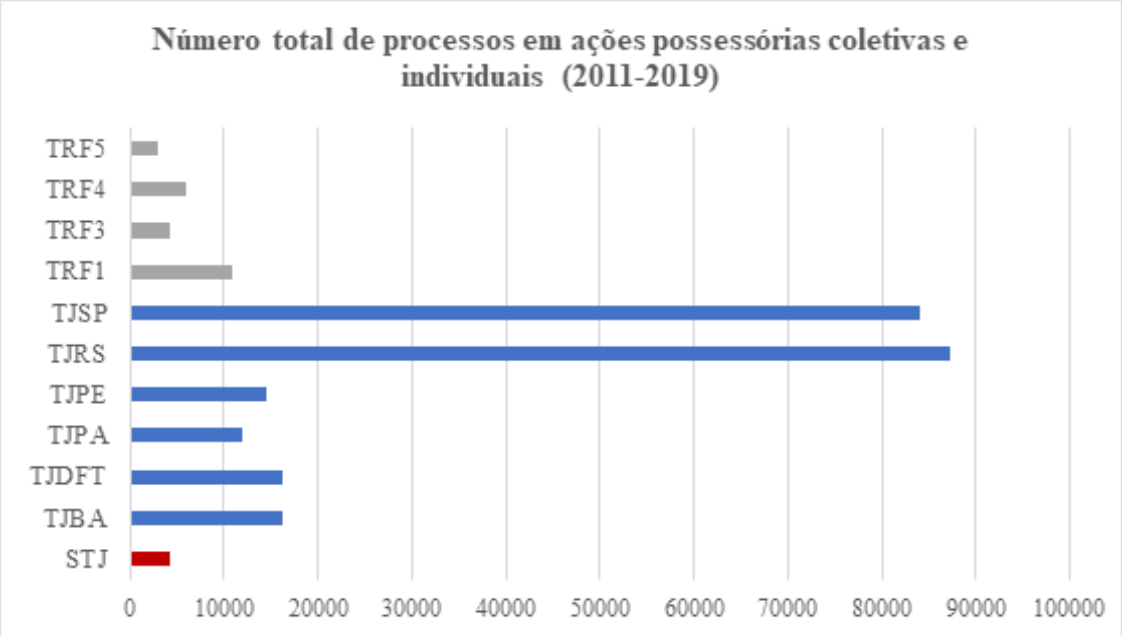
Já no caso da multiplicidade de pessoas físicas, escolhemos o número de 3, uma vez que há litisconsórcio necessário entre cônjuges nas ações possessórias, de acordo com a interpretação do artigo 114 do Código de Processo Civil de 2015.

Explicados os critérios, passamos para a análise desse panorama.

3.1.1. AÇÕES POSSESSÓRIAS: NÚMEROS TOTAIS

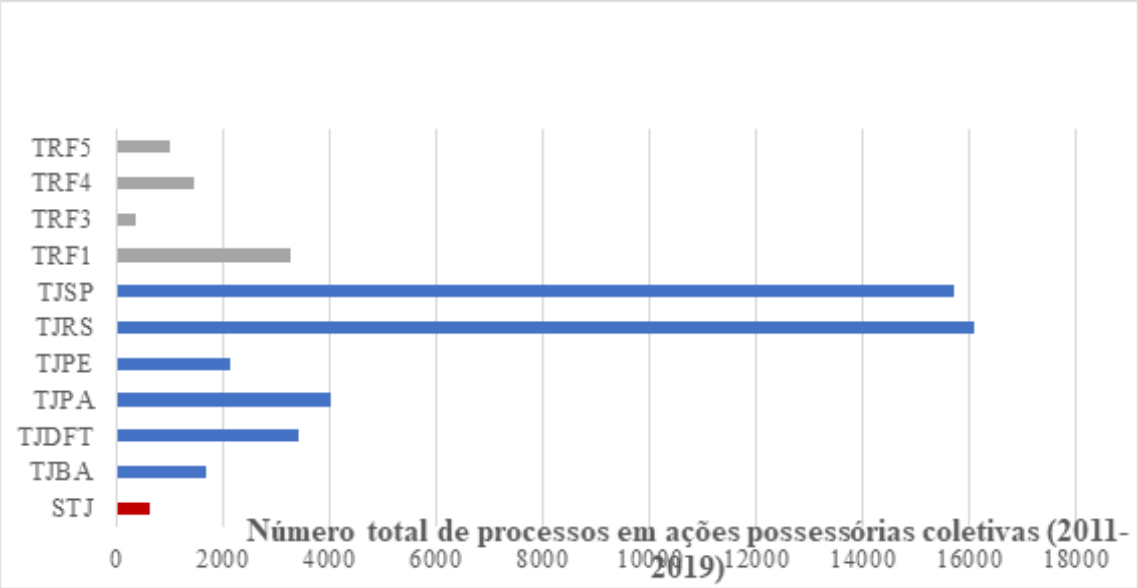
Os Gráficos 1 e 2 mostram a distribuição da quantidade total de processos em ações possessórias individuais e coletivas e, em seguida, só das coletivas. O somatório das ações individuais e coletivas de bens imóveis entre os anos de 2011 e 2019 é de **258.423 processos**. É possível ver claramente que, nos Tribunais de Justiça, esses processos estão concentrados no Tribunal de Justiça de São Paulo e no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Não à toa, são estados com altos índices de aglomerados subnormais e conflitos fundiários. Já nos Tribunais Regionais Federais, o maior número está concentrado no Tribunal Regional da Primeira Região, que abarca 15 estados da federação. O baixo número de ações no Superior Tribunal de Justiça mostra que a discussão dessas ações permanece primordialmente nas primeiras e segundas instâncias.

Gráfico 1 – Número total de processos em ações possessórias coletivas e individuais (2011-2019)



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 2 – Número total de processos em ações possessórias coletivas (2011-2019)



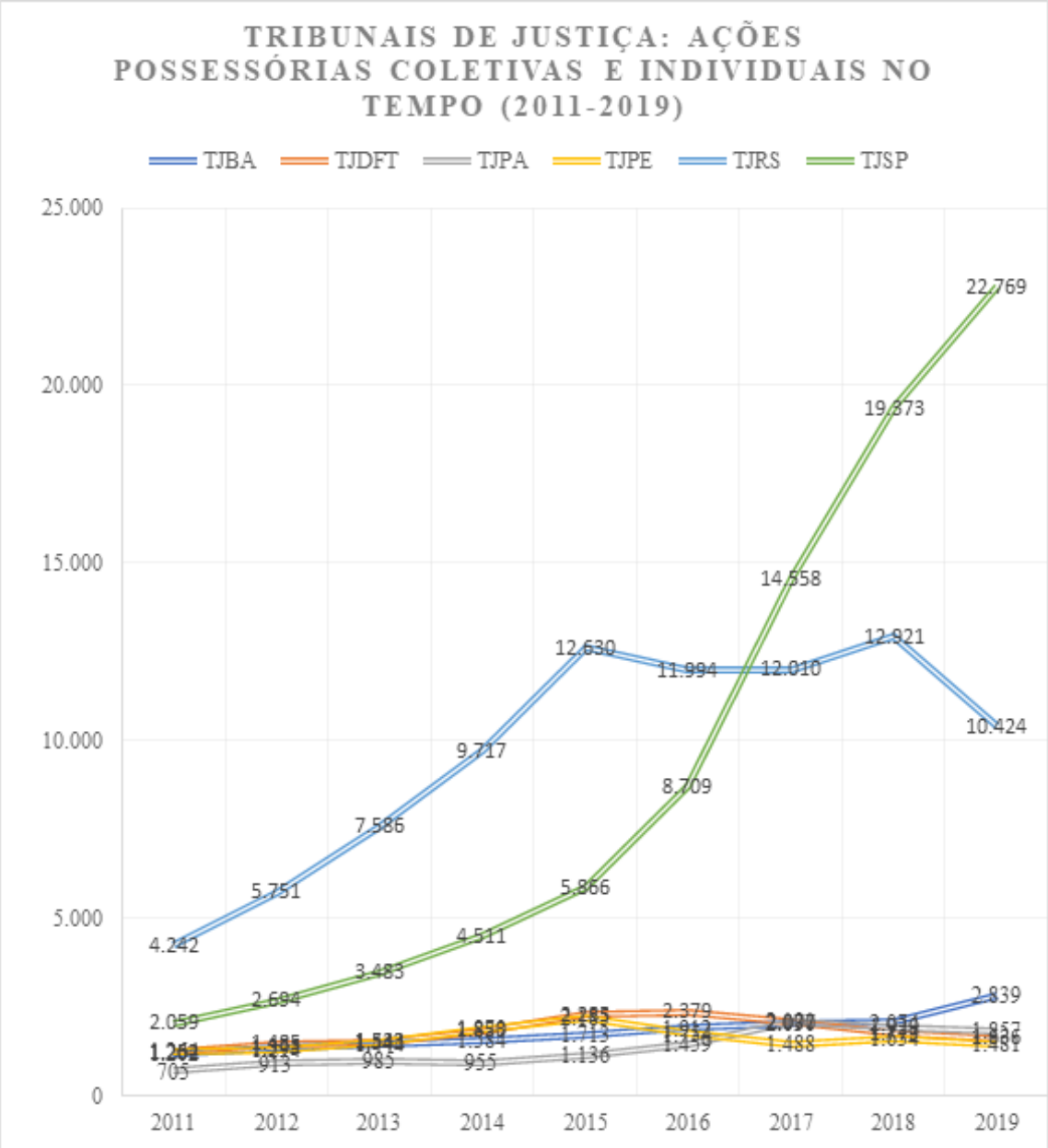
Fonte: Elaboração dos autores.

Quando extraímos as individuais de acordo com as *proxies* descritas anteriormente, temos um universo de **49.811** processos, o que representa **19,27%** do total. Também é possível perceber que as proporções gerais se mantêm: TJSP e TJRS continuam com número elevado de processos, acima de 15 mil; TRF1 continua com maior número de processos entre os tribunais federais. Mas também é possível perceber algumas diferenças. Entre os tribunais de justiça, o TJPA apresenta maior número de ações possessórias coletivas de bens imóveis, descontando o TJSP e o TJRS. Entre os tribunais federais, o TRF5 tem maior proporção de coletivas do que o TRF3, o que não acontece quando coletivas e individuais estão somadas.

3.1.2. AÇÕES POSSESSÓRIAS: NÚMEROS DE PROCESSOS POR TEMPO

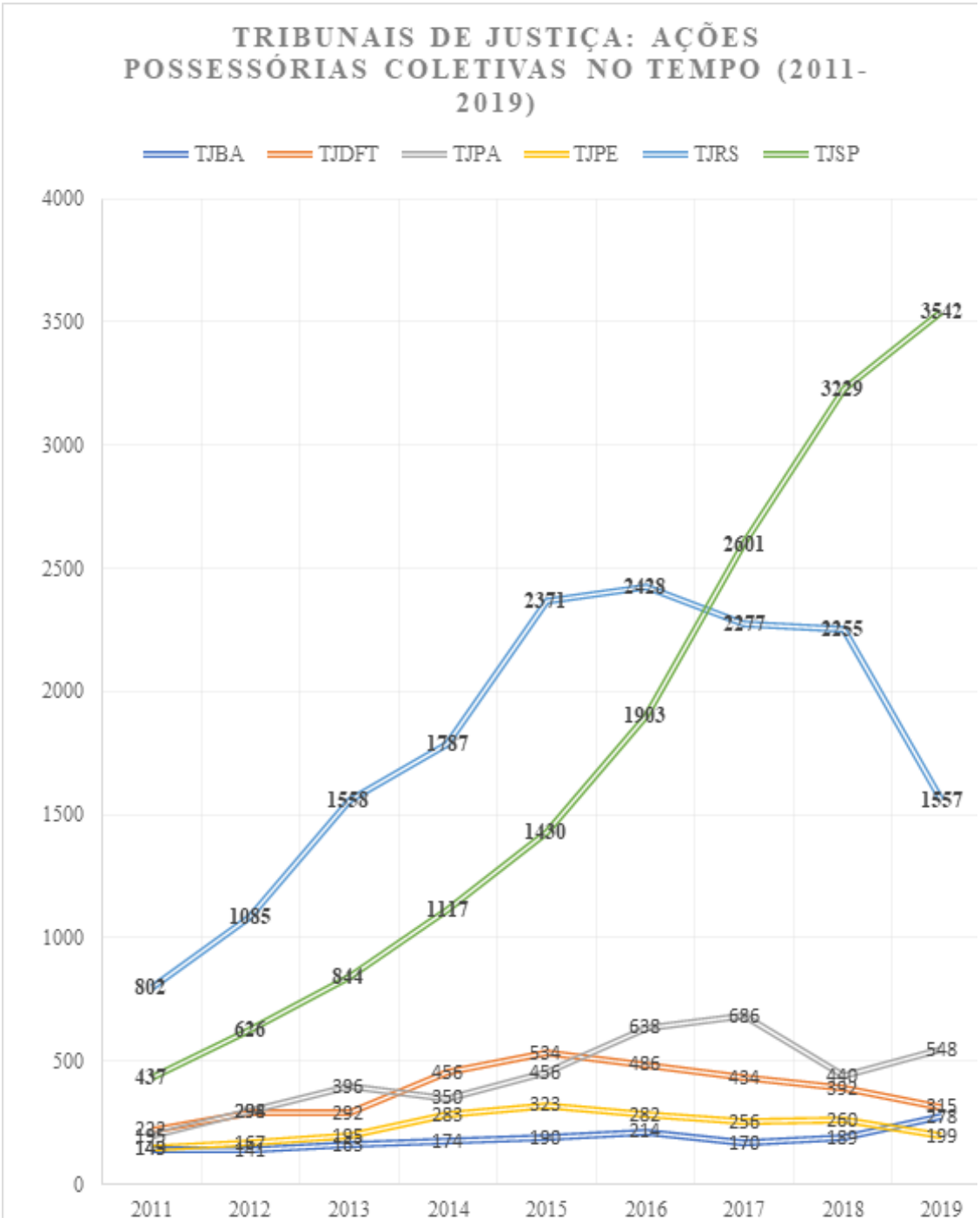
Os Gráficos 3 e 4 comparam o número de processos ao longo do tempo entre os tribunais de justiça e mostram alguns padrões. No Gráfico 3, é possível perceber que TJSP e TJRS apresentam curvas destacadas em razão da quantidade de processos. No TJSP, a curva é crescente. No TJRS, a curva cresce até 2015, atinge um platô nesse número até 2018 e cai um pouco em 2019. Os demais tribunais — TJBA, TJDFT, TJPA e TJPE — têm números muito semelhantes entre si, com poucas oscilações entre os anos. É possível perceber padrões bastante semelhantes no Gráfico 4.

Gráfico 3 – Tribunais de Justiça: ações possessórias coletivas e individuais no tempo (2011-2019)



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 4 – Tribunais de Justiça: ações possessórias coletivas no tempo (2011-2019)



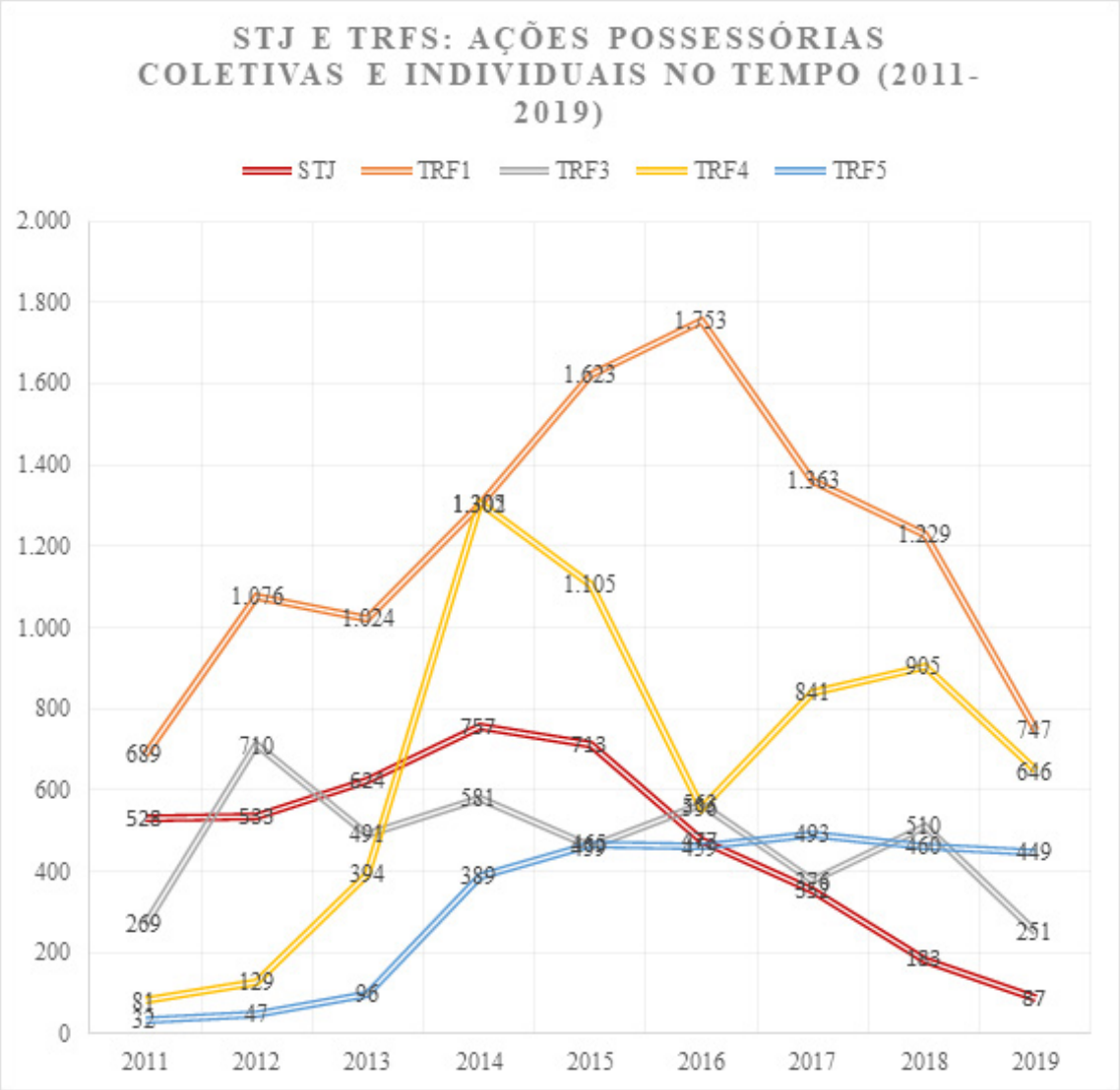
Fonte: Elaboração dos autores.

Esses padrões evocam dois pontos importantes para análise. Em primeiro lugar, não é possível encontrar um padrão único no tempo entre tribunais, pois o TJSP e o TJRS apresentam curvas diferentes e os demais apresentam curvas semelhantes ***em comparação***. E, principalmente, não é possível observar um padrão de mudança de comportamento **a partir de 2016**, ou seja, a partir da promulgação do Novo Código de Processo Civil. Mesmo no caso do TJSP, em que o crescimento é contínuo, isso se verifica desde 2011 — e não só a partir de 2016. Em segundo lugar, é possível perceber que a proporção entre o número de possessórias em geral e o número de possessórias coletivas se mantém, ou seja, os padrões gerais de cada tribunal são mantidos ao longo do tempo para esses dois conjuntos.

Passamos agora para a análise dos TRFs e do STJ.

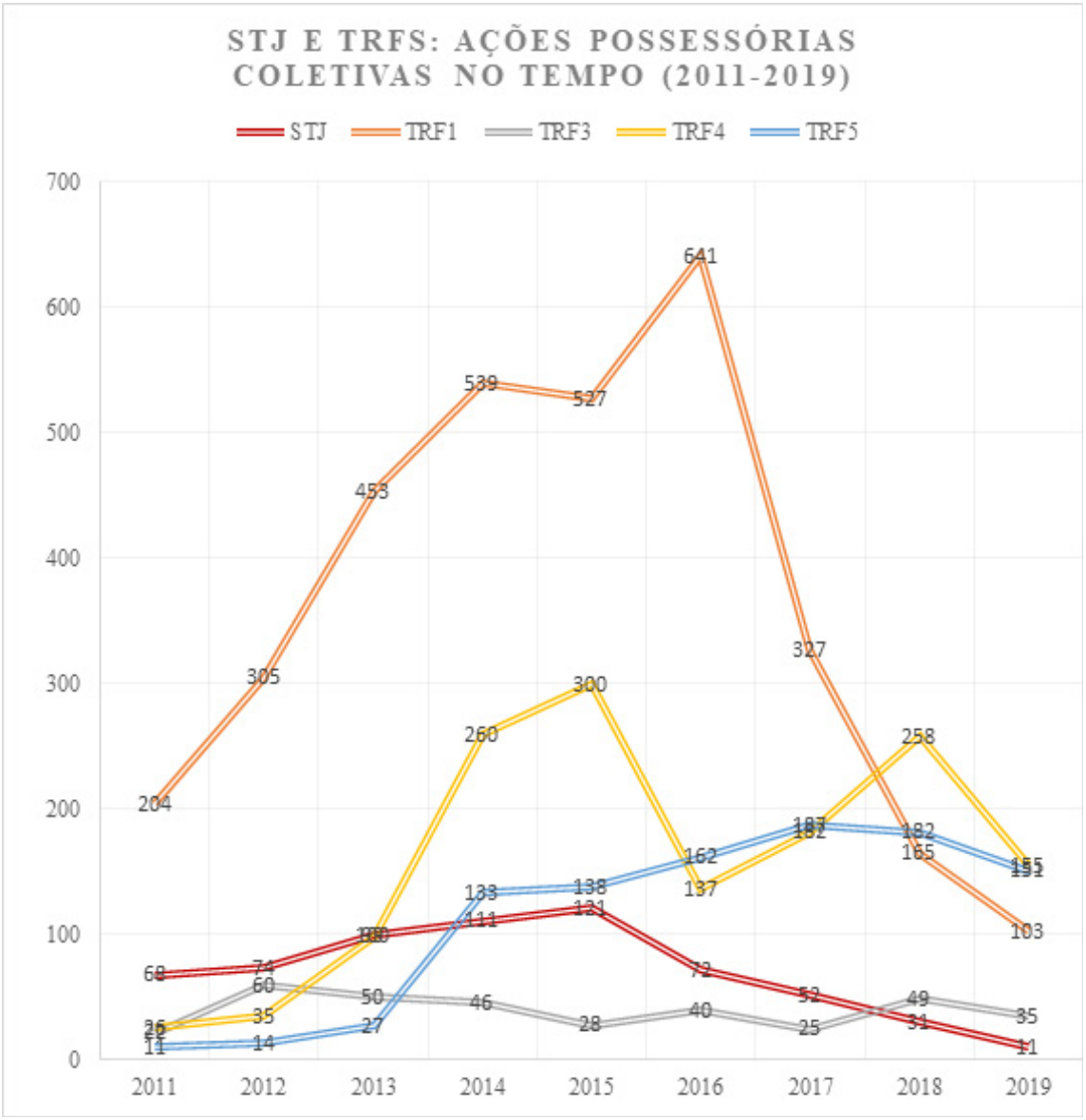
Diferentemente dos tribunais de justiça, os gráficos para os tribunais federais e para o Superior Tribunal de Justiça (Gráficos 5 e 6) apresentam comportamentos muito desiguais ***entre*** tribunais e ***entre*** gráficos. As mudanças bruscas nos TRFs, seja no conjunto das possessórias individuais e coletivas, seja só nas individuais, sugerem que não deve haver padronização na classificação por assuntos nesses tribunais. Já o comportamento semelhante do STJ entre gráficos indica maior consistência dessa classificação.

Gráfico 5 – STJ e TRFs: ações possessórias coletivas e individuais no tempo (2011-2019)



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 6 – STJ e TRFs: ações possessórias coletivas no tempo (2011-2019)

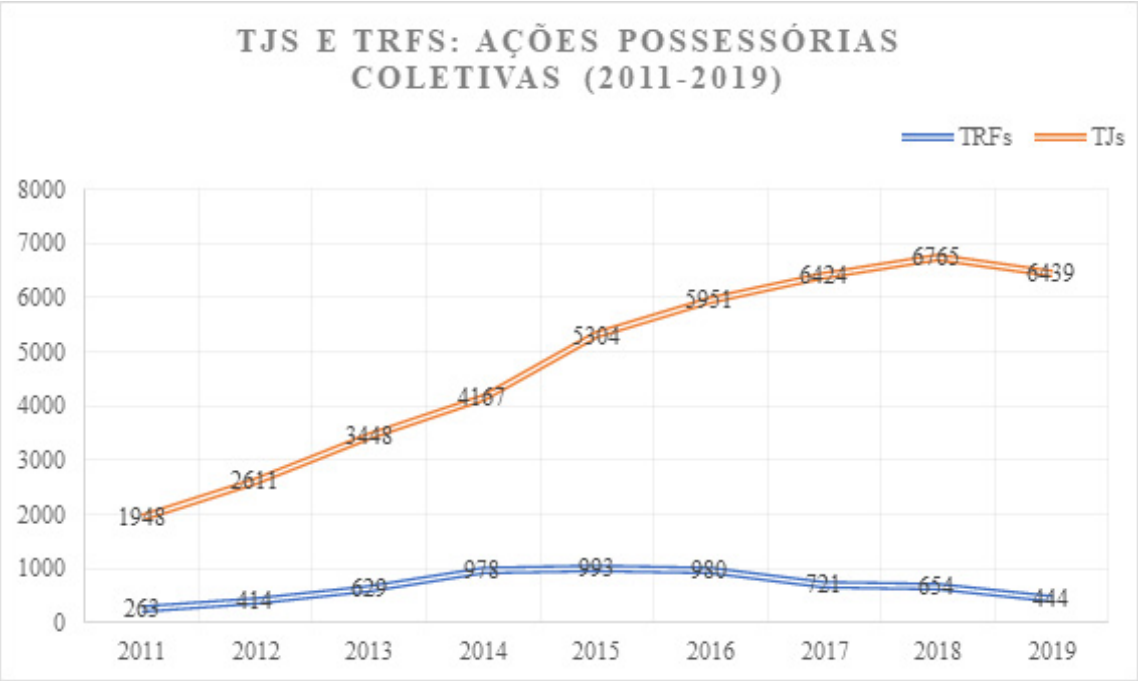


Fonte: Elaboração dos autores.

É possível depreender que (i) assim como nos dados para os tribunais de justiça, não há indicativo de que a promulgação do Código de Processo Civil em 2016 tenha sido decisiva para o número de processos em ações possessórias e (ii) cada tribunal apresenta peculiaridades distintas que exigiriam estudo pormenorizado por corte.

Se somarmos todos os dados para os tribunais de justiça e para os tribunais federais apenas para ações coletivas, temos o seguinte desenho, conforme Gráfico 7.

Gráfico 7 – TJs e TRFs: ações possessórias coletivas (2011-2019)



Fonte: Elaboração dos autores.

3.2. TIPOLOGIAS POR TRIBUNAL

Além da quantidade de processos mapeamos como cada tipologia se comporta em cada um dos tribunais de interesse desta pesquisa. Para além de cada tipologia específica, analisamos também o que está ***fora*** das tipologias, ou seja, que não foi selecionado por nenhum dos nossos seis filtros de conflitos de fundo. De maneira geral, o que está fora da tipologia não pertence a nenhum conflito específico. Isso não significa que fazem parte de outro conjunto de conflitos que simplesmente passaram desapercebidos pela equipe. Quando lemos amostras aleatórias de decisões desses processos que não passaram pelos filtros, foi possível perceber que o ***conflito de fundo não era identificável a partir das decisões***. Assim, interpretamos o que está fora das tipologias como a falta de referências descritivas do conflito concreto que originou a ação possessória coletiva, ou seja, um sinal contundente da baixa permeabilidade das decisões judiciais aos conflitos concretos. Essa análise se restringiu às ações possessórias coletivas de bens imóveis.

A Tabela 6 compara os tribunais de justiça a partir das categorias “dentro” e “fora” das tipologias. Essa divisão nos ajuda a compreender como o universo de coletivas de cada tribunal é conformado. Além disso, entendemos que essa classificação é útil para medir a

permeabilidade das decisões judiciais dos tribunais ao vocabulário dos conflitos de fundo que dão origem às possessórias.

Tabela 6 – Comparativo dos Tribunais de Justiça: ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias

Tribunal	*Dentro das tipologias*	*Fora das tipologias*
TJBA	*25,43%*	*74,57%*
TJDF	*48,94%*	*51,06%*
TJPA	*61,70%*	*38,30%*
TJPE	*29,39%*	*70,61%*
TJRS	*19,16%*	*80,84%*
TJSP	*25,50%*	*74,50%*

Fonte: Elaboração dos autores.

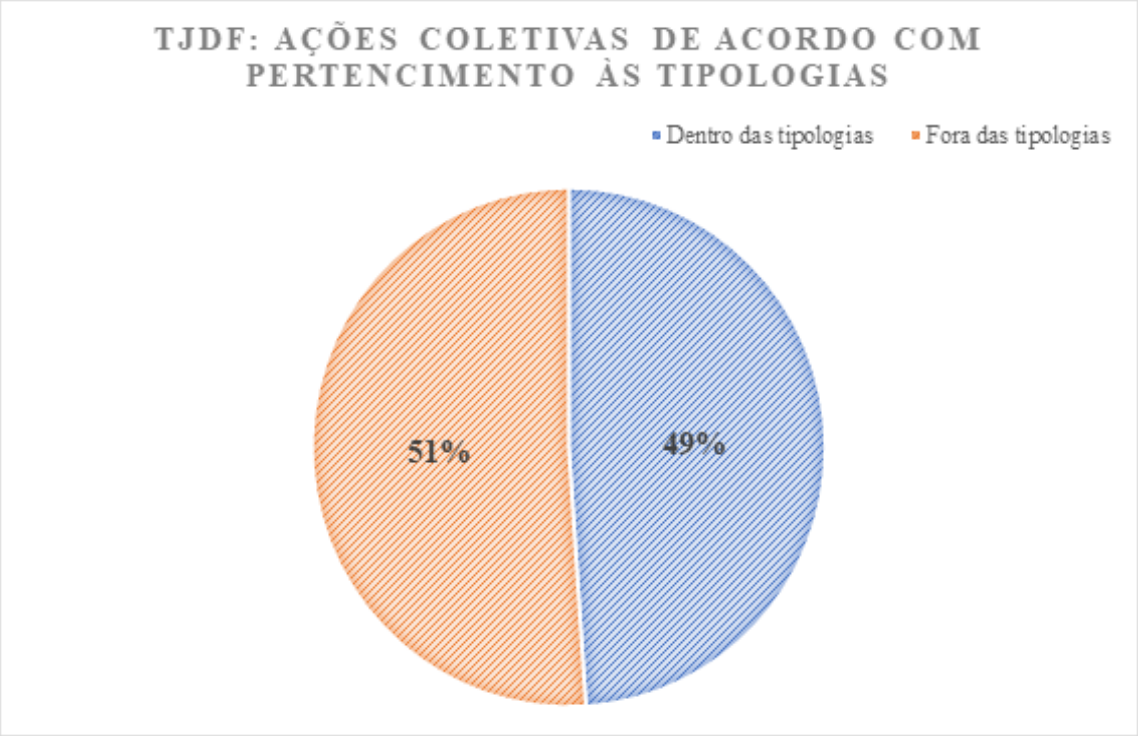
Nessa chave de interpretação, o TJPA é o mais permeável ao vocabulário dos conflitos sociais de fundo e o TJRS, o menos permeável. Isso não quer dizer que os direitos das coletividades sejam mais reconhecidos no TJPA e menos no TJRS. Significa apenas que juízes e juízas do TJPA trazem mais elementos dos conflitos sociais de fundo para suas decisões.

Os Gráficos de 8 a 14 ajudam a visualizar a informação por tribunal.

Gráfico 8 – TJBA: Ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias

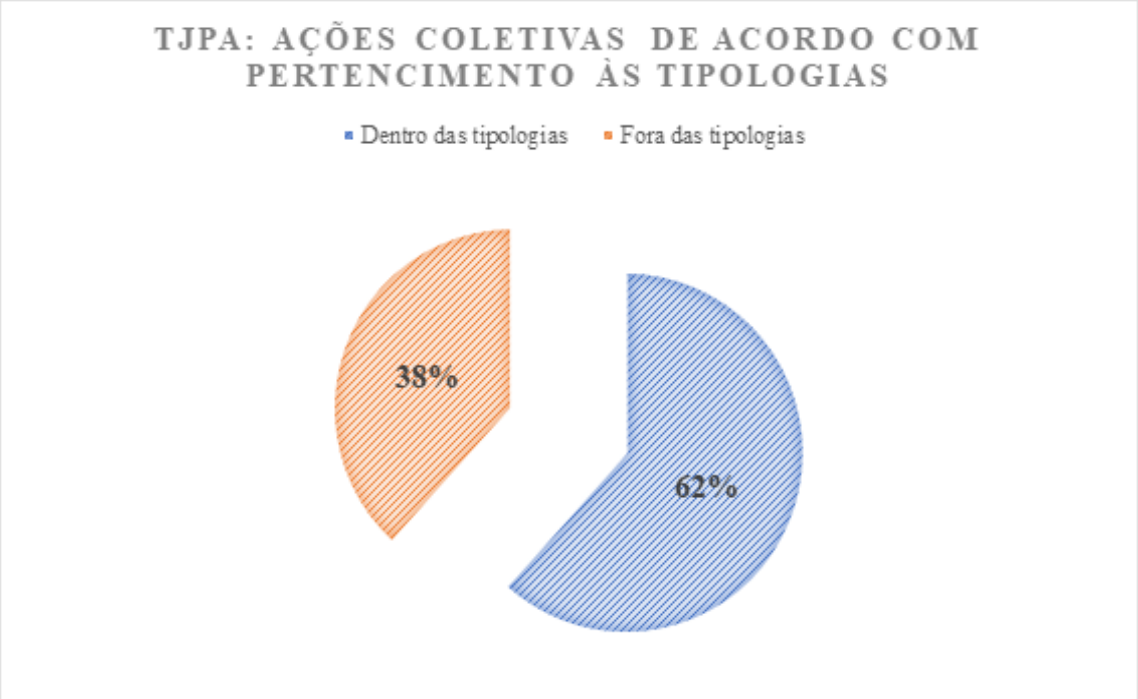
Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 9 – TJDF: Ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias



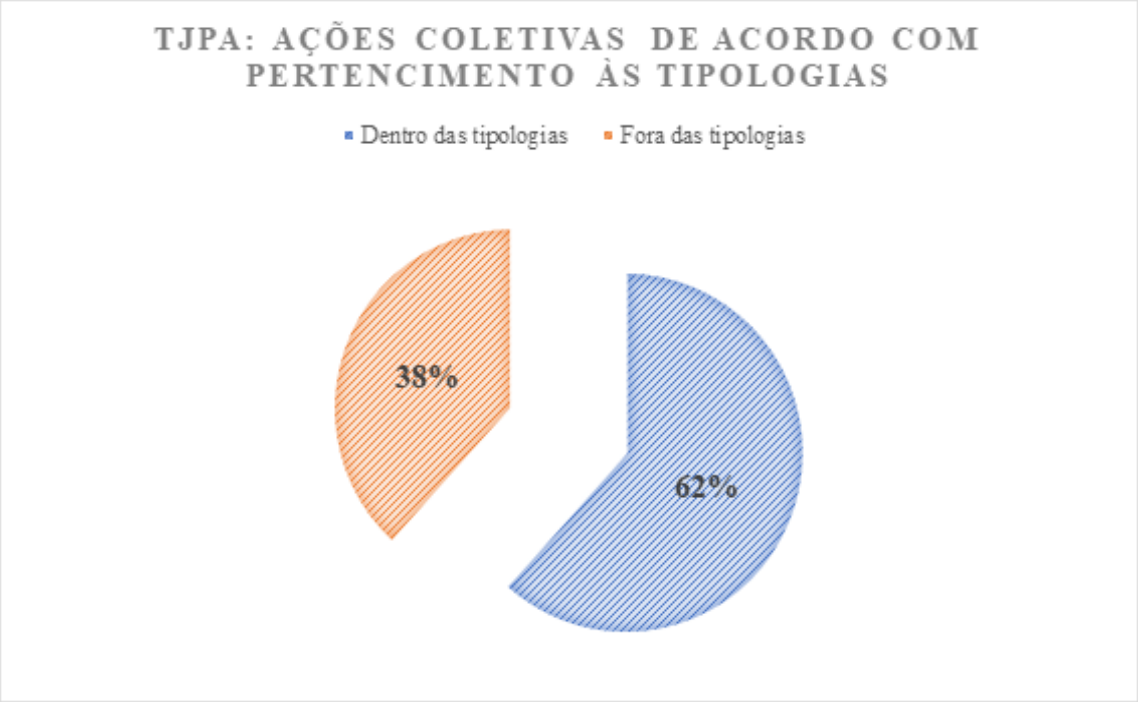
Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 10 – TJPA: Ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias



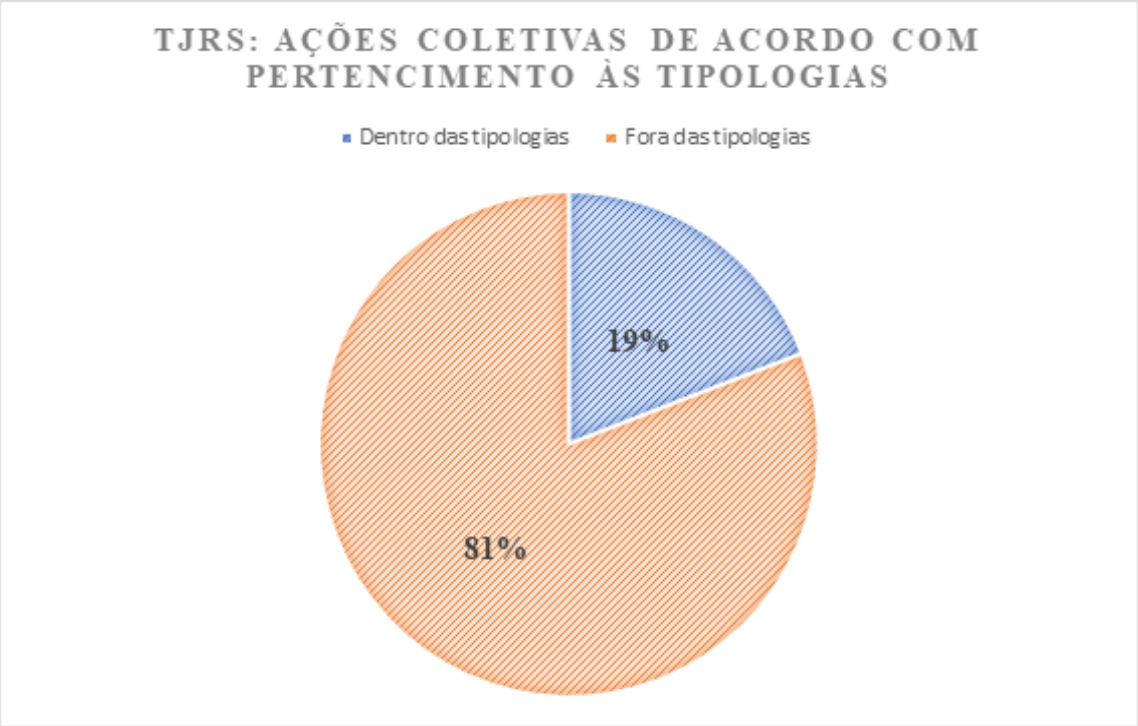
Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 11 – TJPE: Ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 12 – TJRS: Ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 13 – TJSP: Ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias

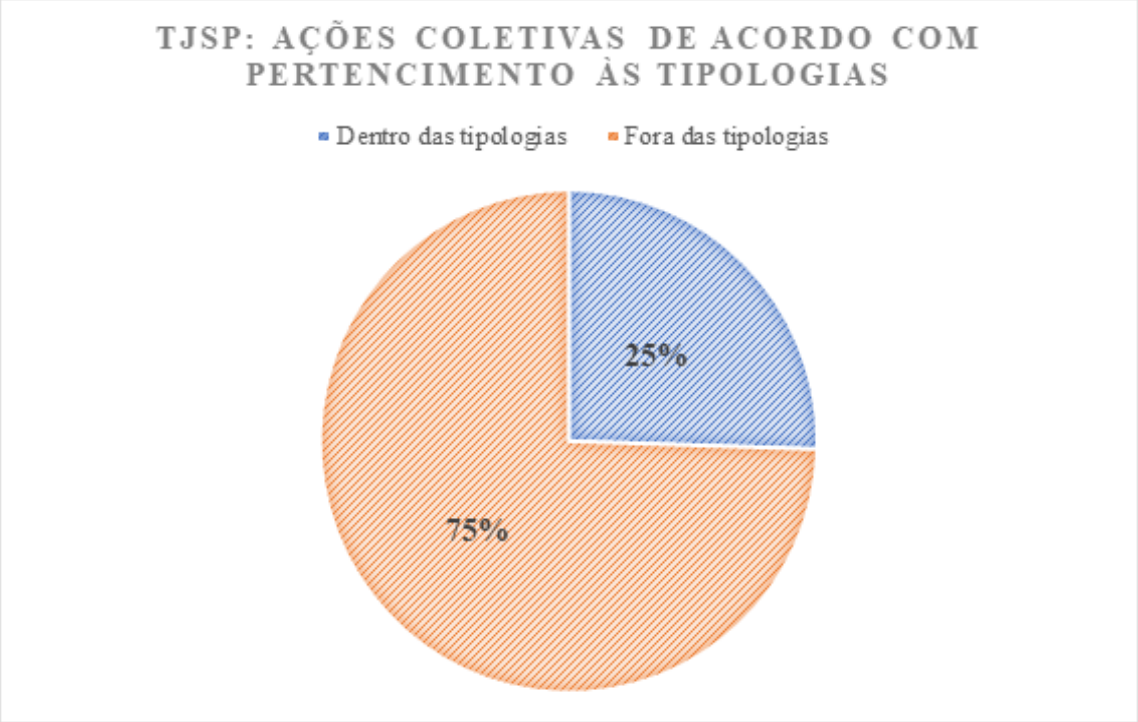
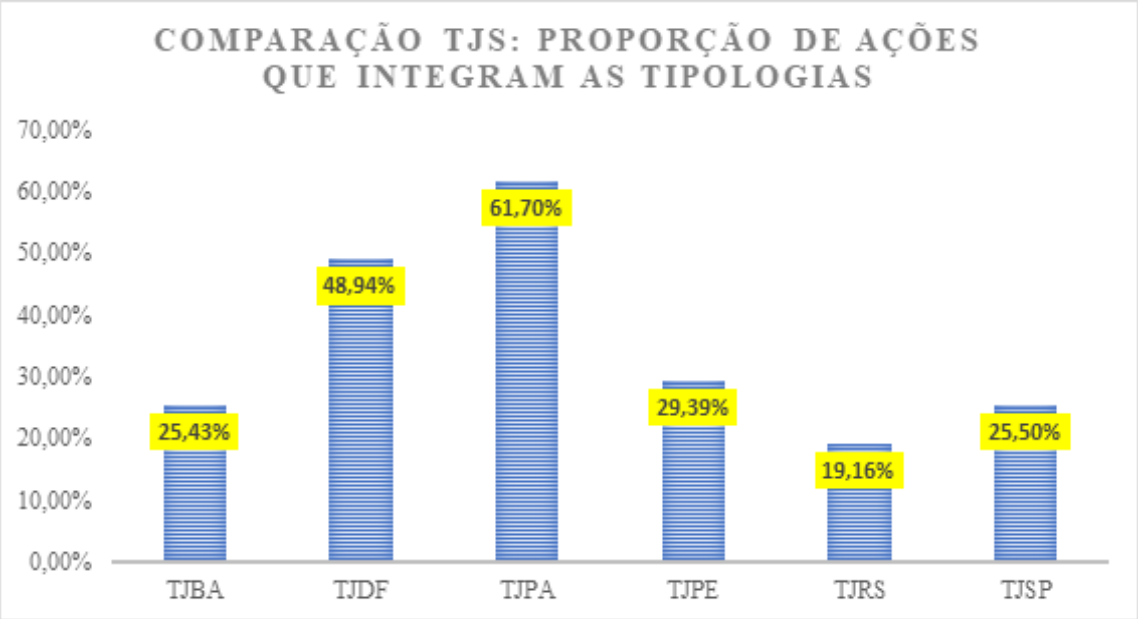


Gráfico 14 – Comparação entre TJs: Proporção de ações que integram as tipologias



Agora passamos a analisar a composição das tipologias por tribunal.

A Tabela 7 apresenta a porcentagem de cada uma das tipologias por tribunal. É possível perceber alguns padrões. Em primeiro lugar, a tipologia de moradia é a predominante em todos os tribunais. Os conflitos agrários aparecem em segundo lugar como conflito de fundo mais representativo. Em segundo lugar, é esperado que o número de conflitos relativos a indígenas e quilombolas seja baixo, uma vez que os tribunais estaduais não têm competência originária para julgar esses conflitos. A leitura de amostras aleatórias mostrou que se trata de casos em que indígenas e quilombolas não figuram como partes, mas há conflito em torno de terras indígenas ou quilombolas, e, há também, decisões atestando a incompetência da justiça estadual. Em terceiro lugar, é possível perceber as diferenças regionais de cada tribunal a partir desses dados, o que mostra que cada tribunal é um universo quando se trata da dinâmica dos conflitos possessórios coletivos.

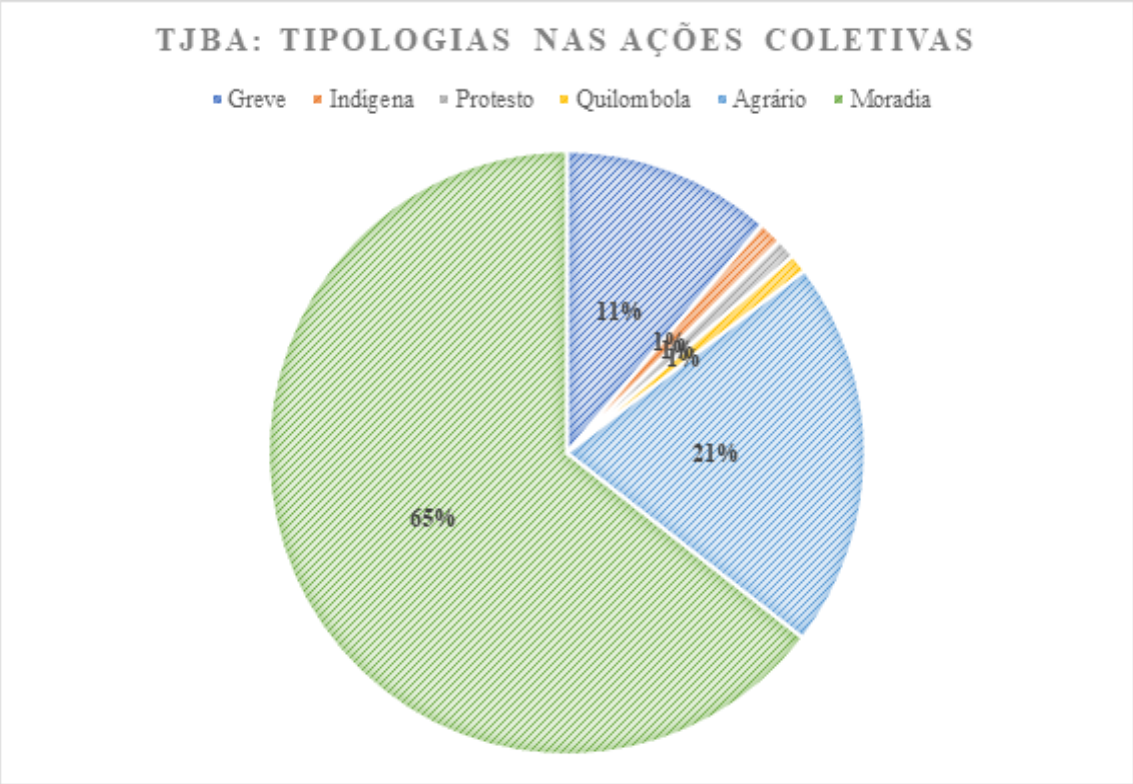
Tabela 7 – Organização das tipologias por tribunal estadual

TRIBUNAL	GREVE	INDÍGENAS	PROTESTO	QUILOMBOLA	AGRÁRIO	MORADIA
TJBA	11,36%	1,27%	1,05%	1%	20,82%	64,50%
TJDF	6,28%	0,20%	0	0,60%	11,79%	81,13%
TJPA	11,17%	2,02%	1,37%	1,70%	26,58%	57,16%
TJPE	9,58%	0,98%	0,41%	0,90%	16,45%	71,68%
TJRS	6,19%	0,93%	0,93%	0,10%	8,83%	83,02%
TJSP	4,21%	0,26%	1,25%	0,20%	5,06%	89,02%

Fonte: Elaboração dos autores.

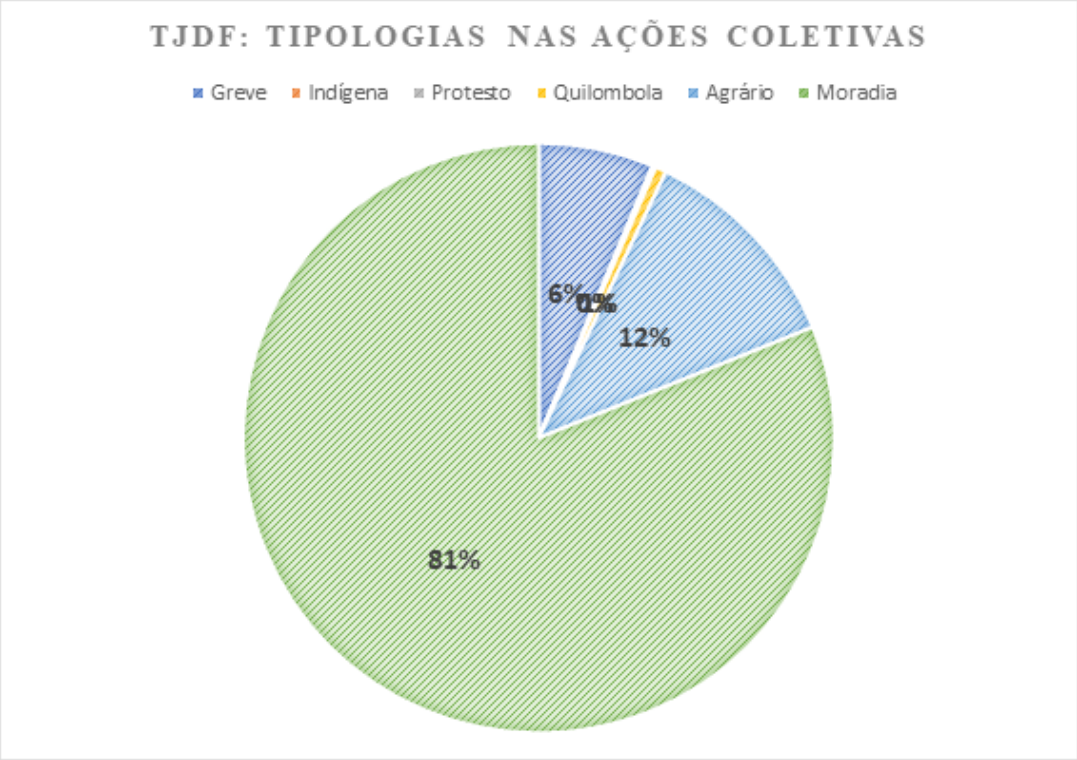
Os Gráficos de 15 a 20 permitem visualizar estes dados de outras maneiras.

Gráfico 15 – TJBA: Tipologias nas ações coletivas



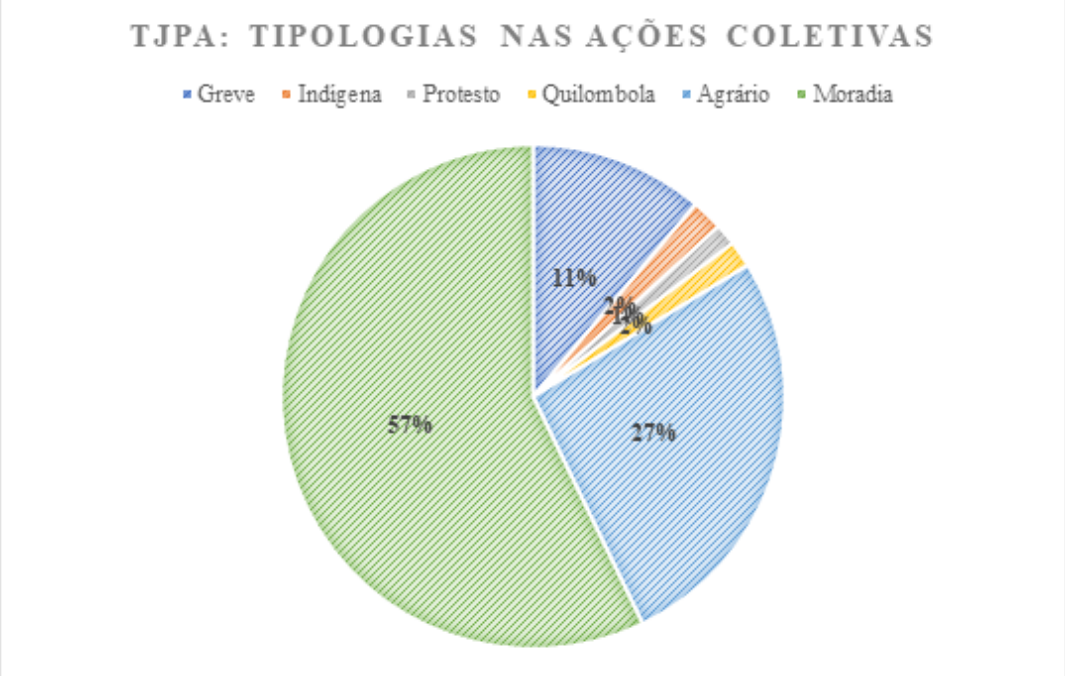
Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 16 – TJDF: Tipologias nas ações coletivas



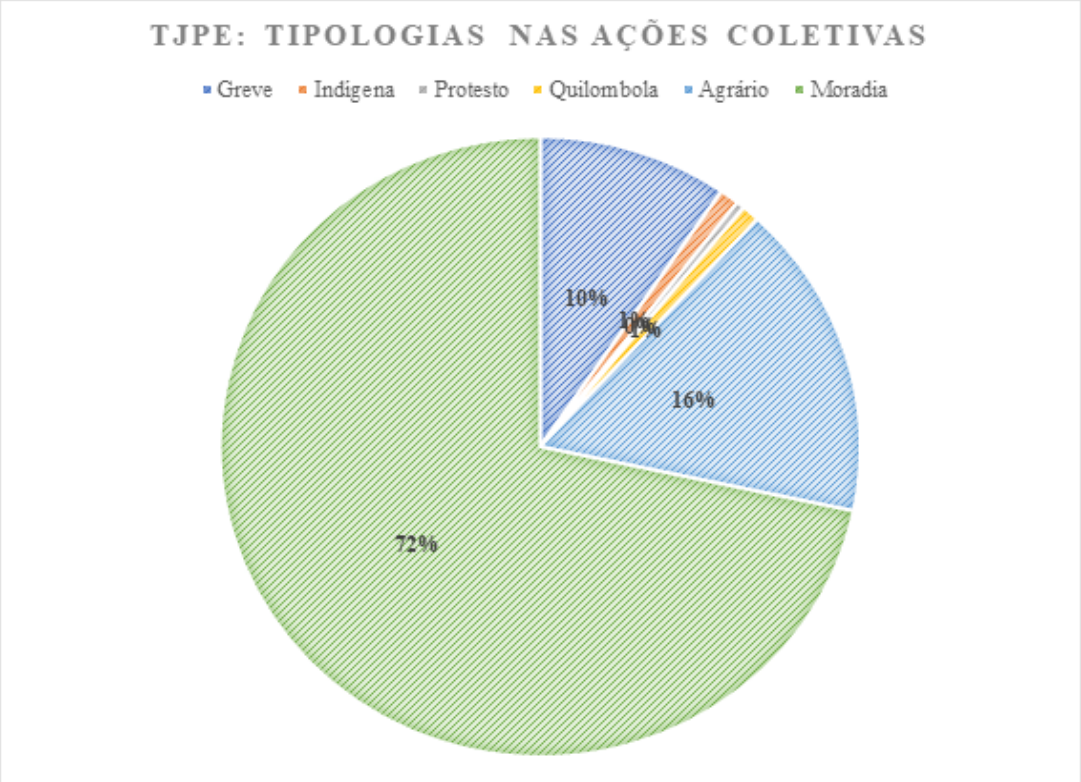
Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 17 – TJPA: Tipologias nas ações coletivas



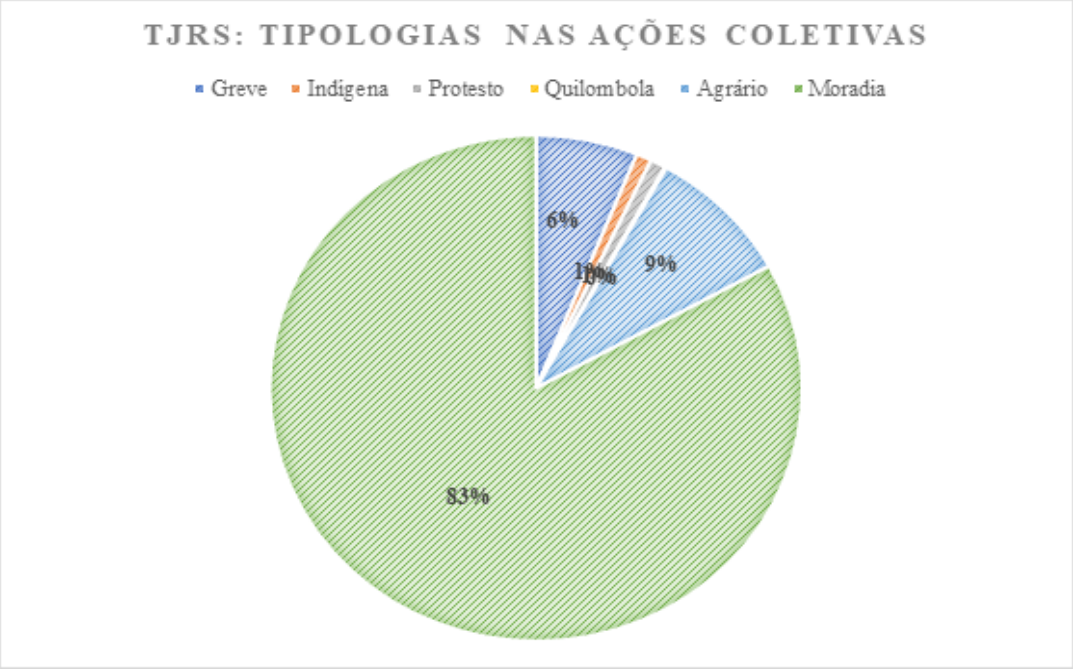
Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 18 – TJPE: Tipologias nas ações coletivas



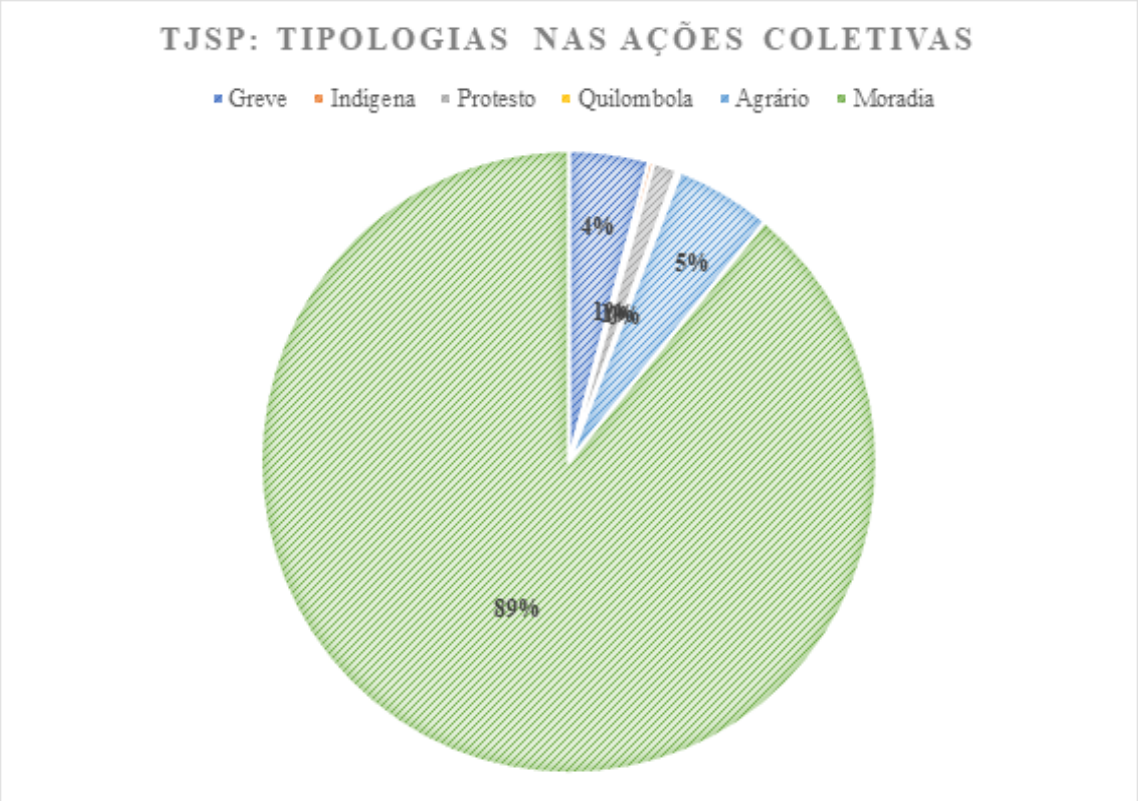
Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 19 – TJRS: Tipologias nas ações coletivas



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 20 – TJSP: Tipologias nas ações coletivas



Fonte: Elaboração dos autores.

3.2.1. TRIBUNAIS FEDERAIS

Assim como analisado para os tribunais estaduais, as categorias "dentro" e "fora" das tipologias mostram a permeabilidade do vocabulário dos conflitos sociais de fundo em relação às decisões judiciais, conforme a Tabela 8.

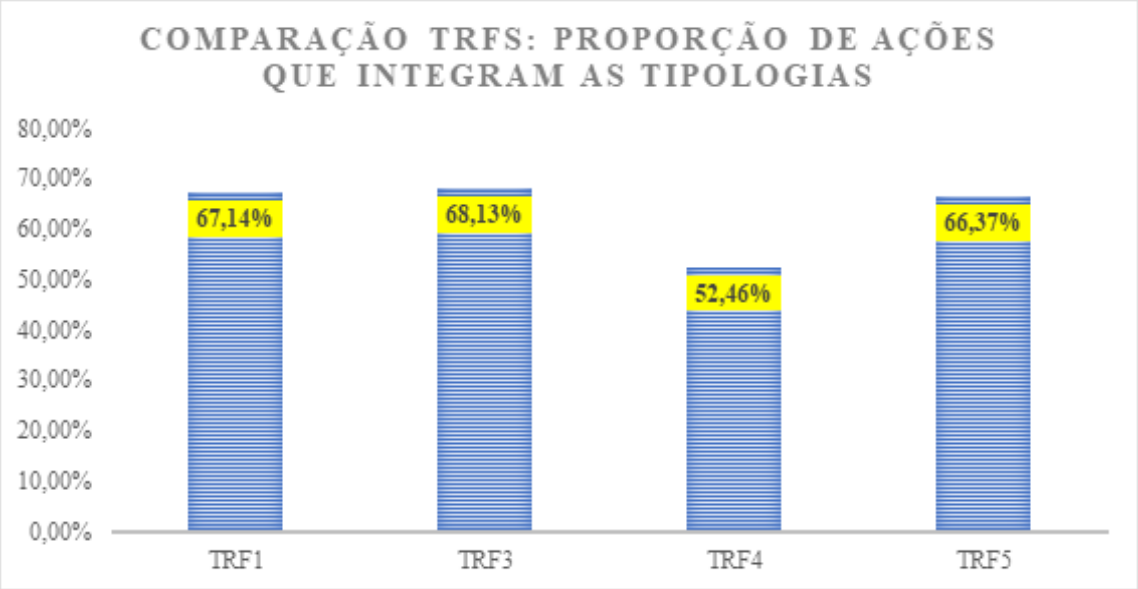
Tabela 8 – Comparativo dos Tribunais Federais: ações coletivas de acordo com o pertencimento às tipologias

TRIBUNAL	DENTRO DAS TIPOLOGIAS	FORA DAS TIPOLOGIAS
TRF1	67,14%	32,86%
TRF3	68,13%	31,87%
TRF4	52,46%	47,54%
TRF5	66,37%	33,63%

Fonte: Elaboração dos autores.

Em comparação com os tribunais estaduais, os TRFs apresentam porcentagens mais altas de permeabilidade, o que indica que os conflitos de fundo têm sido mais discutidos nessas cortes. O Gráfico 21 permite visualizar esse dado de outra maneira.

Gráfico 21 – Comparação entre TRFs: proporção de ações que integram a tipologia



Fonte: Elaboração dos autores.

Passamos agora à análise das tipologias por tribunal.

Com base na Tabela 9, pode-se notar que alguns padrões. Em primeiro lugar, quando comparamos com os dados para os tribunais de justiça, é possível perceber que, por mais que a moradia siga sendo a tipologia predominante de maneira geral, alguns tribunais têm grande representatividade dos conflitos agrários, como o TRF1. Em segundo lugar, o percentual de conflitos vinculados a terras indígenas e quilombolas aumenta, como era de se esperar, uma vez que a competência é originária destes tribunais. Em terceiro lugar, é possível ver que um percentual mais alto para os casos de protesto no TRF4. A leitura de amostra aleatória destes processos mostrou que estão majoritariamente vinculados às ações de reintegração de posse contra as ocupações de universidades e institutos federais no Paraná em 2016, na onda de ocupações de escolas por secundaristas.

Tabela 9 – Organização das tipologias por tribunal federal

TRIBUNAL	GREVE	INDÍGENAS	PROTESTO	QUILOMBOLA	AGRÁRIO	MORADIA
TRF1	8,88%	15,95%	0,18%	3,63%	47,51%	23,75%
TRF3	5,57%	13,74%	0,69%	1,35%	21,60%	57,05%
TRF4	11,90%	11,90%	7,14%	2,38%	23,80%	42,88%
TRF5	2,68%	11,29%	0,56%	5,91%	26,34%	53,22%

Fonte: Elaboração dos autores.

Passamos agora para a discussão das perguntas específicas de pesquisa, em uma combinação da perspectiva quantitativa com a qualitativa, entrelaçando com os resultados das entrevistas.

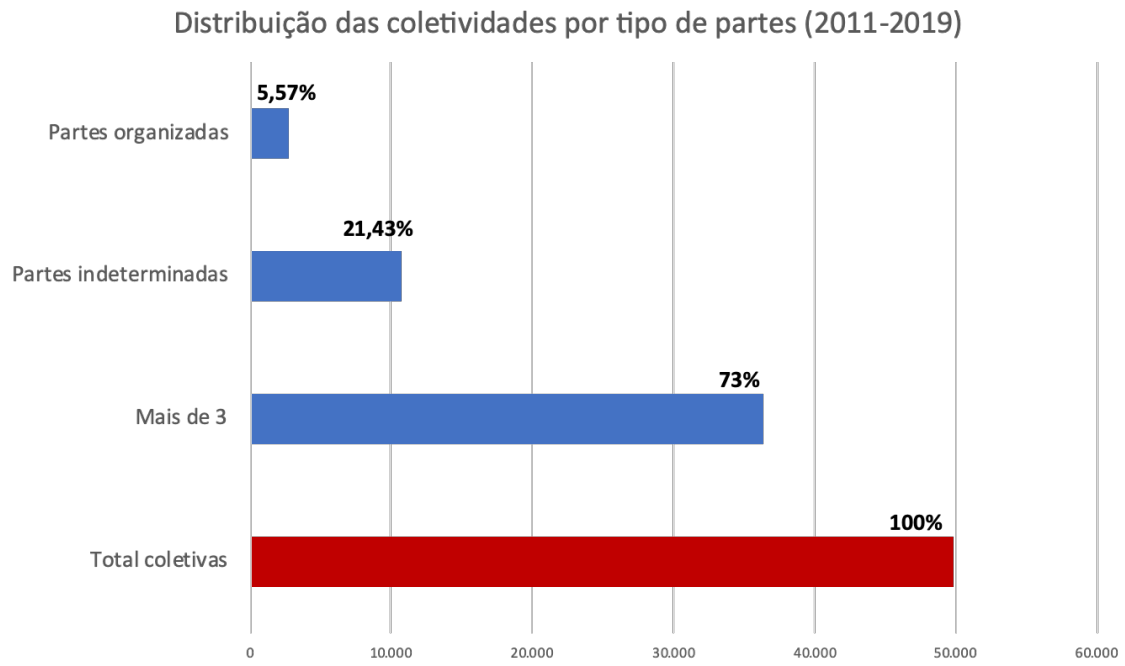
4. ANÁLISES DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS E FEDERAIS: CONEXÃO ENTRE DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS

Este capítulo apresenta os achados quantitativos relativos às perguntas específicas de pesquisa, com base nos textos das decisões da base de Diários Oficiais de Justiça. Esses dados estão intimamente relacionados com os dados das entrevistas semiestruturadas. Por essa razão, os dados quantitativos e qualitativos vão ser apresentados de maneira conjunta.

4.1. A ESTRUTURA DAS PARTES NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS DE BENS IMÓVEIS

Como afirmado na seção 3 (***Panorama das ações possessórias nos tribunais***), a partir dos dados da base do DataJud, foi possível extrair as partes e classificá-las em três tipos: partes indeterminadas, partes organizadas e multiplicidade de pessoas físicas. Os termos que compõem os vocabulários de cada um desses campos foram controlados por frequência e quantidade, resultando em um gráfico geral da qualificação das partes (Gráfico 22) e em ***word clouds,*** que permitem entrever o conteúdo sem identificar partes específicas.

Gráfico 22 – Distribuição das Coletividades por tipo de partes (2011 - 2019)



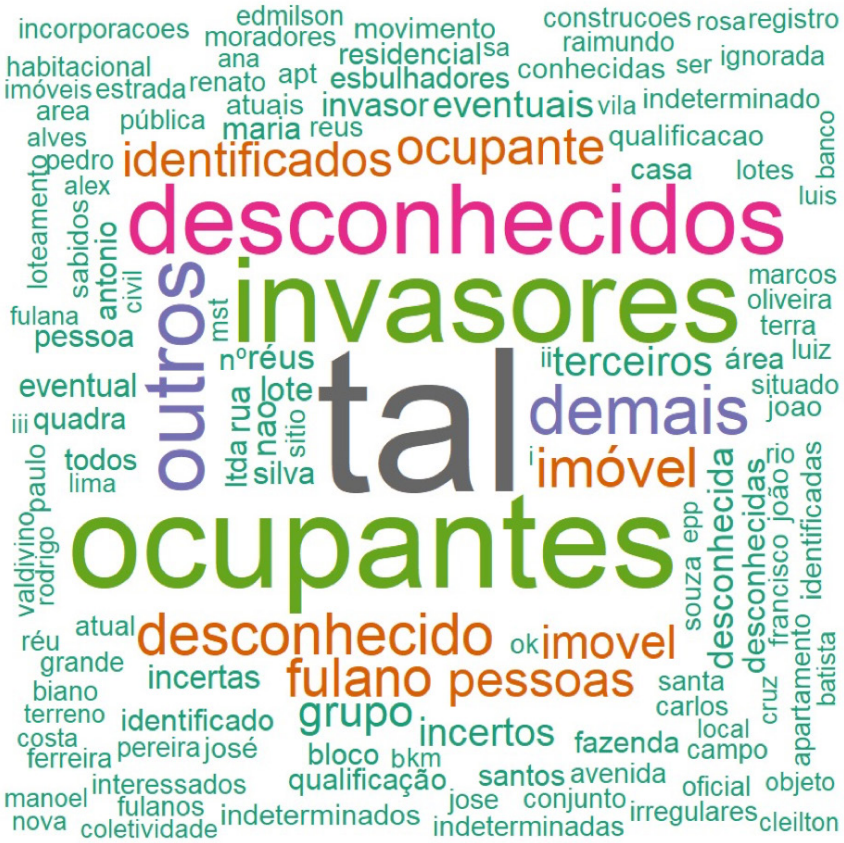
Fonte: Elaboração dos autores.

Mais de 20% das ações classificadas como coletivas têm partes indeterminadas. Um pouco mais de 5% possuem partes organizadas no polo passivo, ou seja, há referência a movimentos, grupos e associações. A maior parte das coletivas é formada, no entanto, pela justaposição dos nomes de mais de três pessoas físicas. Como já discutimos anteriormente, o Gráfico 22 mostra que há uma multiplicidade de maneiras para designar as coletividades no polo passivo da ação. Além disso, como já discutimos na seção 1 (*Problema de pesquisa*), essa estrutura gera desigualdades e aprofunda assimetrias, na medida em que não há garantia de representação processual adequada. Por meio dos metadados do DataJud, foi possível quantificar o problema: o fato de que mais de 20% dos processos em ações possessórias coletivas de bens imóveis contenham partes indeterminadas indica um quadro bastante grave do ponto de vista do devido processo legal e da ampla defesa. No caso das partes organizadas e da justaposição de pessoas físicas, tampouco há garantia de que a designação da coletividade corresponda aos fatos, uma vez que não há certeza de que as pessoas físicas pertencem ao movimento / grupo / associação a que foram atribuídas ou que o número de pessoas físicas indicadas de fato corresponde ao número de pessoas que ocupam determinada área.

As nuvens de palavra fornecem acesso à composição das partes em termos de conteúdo. Na metodologia de ***wordclouds,*** ou nuvens de palavras, obtém-se uma visualização na qual cada palavra tem seu tamanho regido pela relevância em determinado ***corpus*** de texto.

A observação do ***wordcloud*** das partes indeterminadas nas ações possessórias analisadas (Imagem 8) demonstra a relevância da expressão "tal", que aparece com maior incidência do que qualquer outra expressão, seguida por "invasores" e "desconhecidos". O ***wordcloud*** demonstra a frequência com que as partes do polo passivo não são determinadas, sendo denominadas simplesmente como "Fulano de Tal", "José de Tal" ou simplesmente como "grupo de pessoas desconhecidas".

Imagem 8 – wordcloud: partes coletivas indeterminadas



Fonte: Elaboração dos autores.

Já na Imagem 9, é possível ver os termos que compõem as partes organizadas. O termo "sindicato" está em destaque por ser o mais frequente. Isso, no entanto, não quer dizer que ações possessórias que envolvem o conflito de greve sejam as mais frequentes. Há duas razões para a predominância de "sindicato"; (i) é um termo mais estável na denominação de movimentos populares, que podem se chamar "movimento", "união", "frente", "central", "associação", entre outros; (ii) há movimentos sindicais não vinculados a ações possessórias grevistas, mas a pautas de protesto e habitação. Também é possível perceber que "rurais" e "terra" estão em destaque bem como "MST" — o movimento dos trabalhadores rurais

sem terra. Chama atenção que a tipologia de moradia seja predominante em quase todos os tribunais, mas que não apareça representada aqui de maneira mais enfática. É razoável supor que isso se deve em grande parte à multiplicidade de termos utilizados para designar movimentos que lutam por moradia, o que faz com que a frequência esteja diluída entre diferentes termos.

Imagem 9 – Wordcloud: partes organizadas

Fonte: Elaboração dos autores.

Já no caso da multiplicidade de pessoas físicas, é possível ver que, na Imagem 10, há nomes de pessoas físicas, mas também de pessoas jurídicas, como indicam os termos “ltda.”, “nacional”, “empreendimentos”. Já nos réus (Imagem 11), os nomes são todos de pessoas físicas, com nomes e sobrenomes comuns entre as famílias brasileiras.

Imagem 10 – Wordcloud: mais de três pessoas físicas (autores)

Fonte: Elaboração dos autores.

Imagem 11 – Wordcloud: mais de três pessoas físicas (réus)

Fonte: Elaboração dos autores.

Além da indeterminação dos réus, que representa, por si, barreira a uma adequada representação da parte no processo, a conceituação utilizada pode ser carregada de simbologias negativas que desqualificam e estigmatizam a coletividade no processo, o que abre caminho para sua desconsideração como sujeito de direito.

Análise realizada por Giovanna Bonilha Milano detecta esse mesmo fenômeno. Entre os processos analisados pela pesquisadora, em 52% dos casos os réus não foram determinados.

> *"'Invasores desconhecidos'; 'ocupantes inominados'; 'réus não conhecidos'; 'ignorados'; 'famílias carentes'; 'outros indivíduos com identidade indeterminada'; 'pessoas ditas sem terra'; 'grupos de pessoas denominados invasores'; 'ocupantes ilegais e injustos'; 'terceiros desconhecidos que invadiram o imóvel '. São essas as 185 denominações utilizadas na argumentação processual para mencionar os sujeitos destinatários do despejo. Em alguns casos a designação se dá pelas denominações genéricas que enumeramos acima. Em outras situações, há a indicação nominal de um dos moradores acrescida da qualificação "e outros", como sinal de que outros réus não singularizados também integram a relação processual." (MILANO, 2017a, p. 208)*

De acordo com a autora, a natureza coletiva do conflito seria a justificativa para indeterminação dos réus que figuram no polo passivo do litígio. Essa situação se consolida e se legitima com a previsão da citação por edital no Código de Processo Civil de 2015, em um contexto de embate doutrinário que envolve o conflito entre o direito de ação e o direito ao devido processo legal e à adequada citação e representação, ou seja, direito ao contraditório. No entanto, essa prática não começou com o CPC/15.

Conforme mostram Costa e Francisco (2017, p. 8), antes mesmo da promulgação do CPC/15, a jurisprudência já dispensava a apresentação dos dados dos demandados em ações possessórias coletivas de bens imóveis. Confirmando os dados mencionados, os autores registram que "muitas vezes, inclusive, bastava a menção a pessoas desconhecidas ou invasores desconhecidos para que fosse determinada a citação por edital".

Conforme descrito, mesmo antes do novo CPC, a jurisprudência já admitia a possibilidade de citação por edital entre as garantias do acesso à justiça e da participação e do contraditório, resolvia em favor do autor e do seu direito ao acesso à justiça[15].

Os dados quantitativos sobre a designação das partes coletivas estão diretamente relacionados com elementos das entrevistas semiestruturadas. Entrevistados e entrevistadas que atuam com litígios possessórios coletivos, sejam advogados e advogadas populares, sejam defensores públicos, afirmam que ***o contexto fático é decisivo: características dos sujeitos coletivos que integram o processo são percebidas como fundamentais tanto para que a audiência seja realizada quanto para os argumentos utilizados pelos participantes da audiência.***

Isso significa que os atores entrevistados entendem que (i) movimentos sociais com grande poder de organização e articulação conseguem mobilizar mais recursos para a realização das audiências; (ii) conflitos de grandes proporções, com grande visibilidade e atração midiática têm maiores chances de ser discutidos em audiências; e (iii) o contexto fático e político-social também altera os posicionamentos dos atores institucionais que participam das audiências bem como seus argumentos: atores estão mais dispostos a mediar e negociar em casos de grande exposição midiática e/ou muitos ocupantes.

Diante do fato de que apenas pouco mais de 5% das ações coletivas possessórias de bens imóveis são formadas por coletividades organizadas, é possível depreender que as demais

15 "A colidência das garantias fundamentais do acesso à justiça e da participação em contraditório foi resolvida com o reconhecimento da prevalência da primeira em relação à segunda; para viabilizar-se o acesso à justiça, aceitou-se no caso concreto que a demanda fosse processada sem os dados de identificação dos réus e sem qualquer ressalva a respeito da forma de citação ou da intimação do MP ou da Defensoria Pública." (COSTA; FRANCISCO, 2017, p. 9).

coletividades já ingressam no processo em franca desvantagem, sem qualquer tipo de paridade de armas.

A indeterminação das partes e a eventual citação por edital atestam não apenas o desconhecimento da realidade das famílias, mas também do conflito em julgamento. A falta de citação de endereços constatada nas análises territoriais que aparecerão a seguir também nos traz mais um dado sobre desconhecimento acerca do conflito gerador das ações possessórias em análise que ignora inclusive onde se localizam os imóveis em litígio.

O conhecimento do conflito e, portanto, sua visibilidade como fenômeno social complexo com implicações para toda a coletividade também aparecem nas entrevistas como elementos que influenciam a atuação do Judiciário no processo bem como, eventualmente, em seu resultado ou, ao menos, no processo de negociação. Os processos que têm atenção da mídia ou grande repercussão social tendem a ser mais permeáveis a processos negociais e argumentos relativos aos efeitos da sentença e vulnerabilidade das partes envolvidas. O que depende fundamentalmente da organização e mobilização social, de forma a chamar atenção da sociedade para a situação e realidade das famílias e interesses envolvidos no conflito.

> *"O caso da Vila Soma, os casos das ocupações aqui no centro, existem vários processos, o caso da Mauá, o caso da Prestes Maia, vamos pegar várias situações que envolveram processos de reintegração de posse grandes aqui no estado de São Paulo, na cidade de São Paulo, na região metropolitana, que se não fosse o caso da Nova Palestina e outros casos que envolveu grande mobilização popular, processo de resistência no território, capacidade de articulação e de visibilização do processo; quanto mais invisível é o processo de ocupação, mais sujeito, mais vulnerável fica a comunidade no território, quanto mais essa comunidade tem capacidade de articulação, vamos pegar o caso também da ocupação Anchieta, do Jardim da União, lá o pessoal da Peabiru está acompanhando lá na zona sul, então vamos pegar vários casos, o caso da Cidade Locomotiva, em Ribeirão Preto, e outras situações emblemáticas que a gente vai vendo o seguinte, você precisa de uma somatória de várias situações, é mobilização no território, advogado, presença dos advogados populares também é fundamental, porque a Defensoria Pública não tem essa capacidade de atuação o tempo inteiro nos territórios, então essa articulação, articulação com setores da universidade, com outros parceiros, como as Organizações Não Governamentais, então a capacidade de mobilização no território dessa comunidade, pra dar visibilização com as mídias populares, com as mídias sociais, enfim, a gente poder atuar e mesmo também com a mídia oficial, ou seja, furar a bolha no sentido de você dar visibilidade àquele processo de resistência."* (Defensor Público)

Outro elemento que altera a argumentação e eventualmente o resultado do processo, conforme narrativa que se depreende das entrevistas realizadas, é a natureza e titularidade do imóvel em disputa. Diferentes arenas judiciais, como área cível ou Fazenda Pública, alteram a correlação na relação processual e os argumentos mobilizados. No entanto, apesar

das diferenças e de alguma permeabilidade a princípios de ordem pública, de forma geral, entrevistadas e entrevistados indicam que as decisões costumam ser desfavoráveis aos ocupantes mesmo em imóveis públicos.

A constatação é de que quando o imóvel é público o conflito é mais permeável a argumentos ligados ao interesse público, bens coletivos ou princípios da ordem pública do que nos conflitos meramente privados:

> *"O meu ponto a ser observado é isso, é a questão da terminologia, e o juiz de Fazenda Pública, ele tem, na atuação dele, ele tem que ter o preparo suficiente para compreender não só o direito em si, mas também o caso e as pessoas envolvidas naquele processo, porque uma coisa é você julgar casos, julgar processos, você vai dar canetada, pronto e acabou, e sai da sua frente, mas não resolve o caso; então, a primeira coisa importante a te dizer é isso, essa preparação que o juiz de Fazenda Pública tem que ter pra enfrentar essas questões, porque são questões delicadas, que envolvem vidas, envolvem pessoas, seres humanos, animais, meio ambiente, enfim, uma série de valores que são muito caros pro nosso mundo atual. Então nas ocupações a gente tem que ter uma preocupação muito grande, porque se você vai levar o direito privado na aplicação do direito nessas questões, ele é muito contundente, chegou, dá a liminar, pronto, sai fora, manda a polícia e acabou." (Juiz da 1ª Instância)*

No entanto, ainda que exista essa possibilidade de maior atuação, a jurisprudência se consolidou no sentido de que a ocupação de bens públicos não gera posse, mas sim detenção, o que impacta na fundamentação das decisões e na postura do Judiciário, em geral, desfavorável aos ocupantes e pouco permeável à discussão de outros direitos. O Poder Público, portanto, teria, em tese, mais capacidade de atuar ativamente na busca de soluções consensuais, embora as Procuradorias normalmente se blindem por trás do princípio da "indisponibilidade do interesse público". É preciso lembrar, ainda, que há comarcas que não possuem Varas de Fazenda Pública e não há especialização de Vara para tratar e possivelmente tematizar questões de direito público. Nesses casos, estariam mais sujeitos às características dos julgamentos das possessórias sem especialização.

Em geral, o que foi verificado nas entrevistas é que quando o conflito é privado os argumentos parecem cingir-se mais sobre quesitos formais das possessórias, são menos permeáveis a argumentos de interesse público ou princípios de ordem pública. Inclusive, o comportamento decisório tende a prestigiar os proprietários, mesmo quando não cabalmente comprovada a posse. A solução em conflitos privados passa, em geral, por uma forte atuação do poder público, contribuindo para uma solução alternativa. Isso em razão das partes, em geral, estarem menos dispostas a transigir.

Para além das partes, extraídas a partir da base do DataJud, os textos dos Diários Oficiais de Justiça foram decisivos para responder a perguntas específicas acerca das alterações

substantivas propostas pelo Código de Processo Civil. Passamos agora a um quadro comparativo desses números e resultados, para, em seguida, estabelecer conexões entre esses números e os resultados das entrevistas.

4.2. PERMEABILIDADE DAS DECISÕES JUDICIAIS ÀS ALTERAÇÕES DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 E A ALGUNS ELEMENTOS DO CONFLITO DE FUNDO

Para responder às principais perguntas de pesquisa apresentadas na seção 1 (***Problemas de pesquisa), elaboramos filtros com expressões regulares para analisar a permeabilidade das decisões às alterações do Novo Código de Processo Civil bem como a pontos importantes do conflito social de fundo vinculados a outros direitos, como, por exemplo, a presença de crianças e idosos no*** polo passivo, ou a mobilização do argumento da função social da propriedade. Analisamos cada um deles individualmente.

4.2.1. MENÇÕES A AUDIÊNCIAS DE JUSTIFICAÇÃO

As audiências de justificação estão previstas no artigo 562, ***caput, do Código de Processo Civil de 2015, na matéria relativa às ações possessórias:***

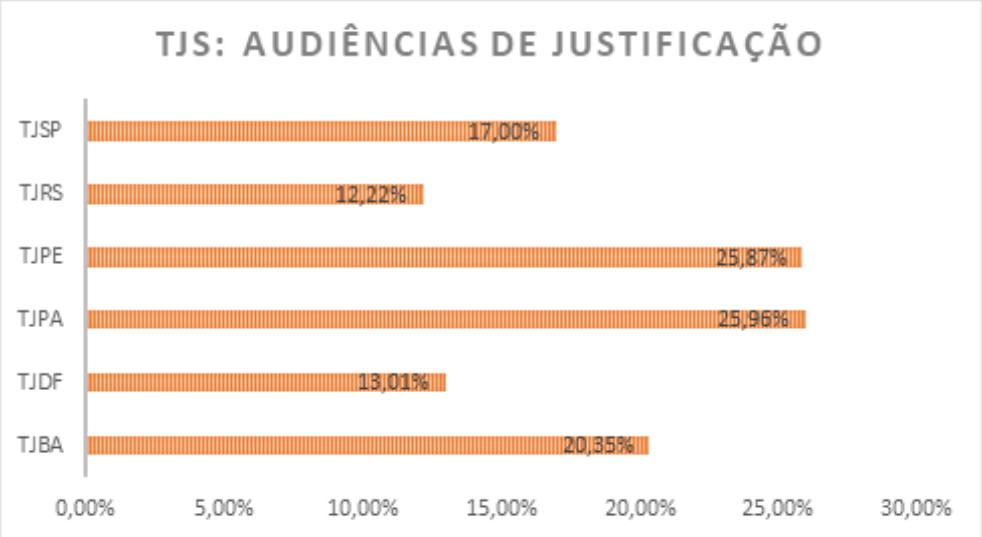
> *Art. 562. Estando a petição inicial devidamente instruída, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração, caso contrário, determinará que o autor justifique previamente o alegado, citando-se o réu para comparecer à audiência que for designada.*

É uma previsão importante nos casos em que não há elementos suficientes para instruir a petição inicial, especialmente em razão da ausência de comprovação do esbulho ou mesmo da posse por parte do autor da ação. Nesses casos, o juiz ou a juíza determinam a realização de uma audiência de justificação para que o alegado na petição inicial seja devidamente corroborado nos autos. Audiências de justificação não são um instituto novo, já tinham previsão específica no CPC de 1973, no artigo 928, ***caput***, com redação idêntica à do atual 562.

Apesar de não ser novo, esse instituto é fundamental para verificar se juízes e juízas estão entendendo que há ausência de elementos comprobatórios nas petições iniciais, o que se relaciona diretamente com a permeabilidade do conflito de fundo às decisões judiciais, uma vez que apresentar dados concretos e precisos sobre a propriedade, a posse e o esbulho é imprescindível para a formulação dos argumentos jurídicos bem como para a identificação do conflito de fundo.

De acordo com o Gráfico 23, os Tribunais de Justiça do Pará e de Pernambuco são os que apresentam maiores índices de menções às audiências de justificação em processos de ações possessórias coletivas de bens imóveis — 25,96% e 25,87%, respectivamente. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul apresenta o menor número de processos com menções a audiências de justificação, com apenas 12,22% do universo das coletivas.

Gráfico 23 – TJs: Menções a audiências de justificação



Fonte: Elaboração dos autores.

Para os Tribunais de Justiça, foi possível controlar as menções em processos ajuizados antes e depois da entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil. Conforme a Tabela 10, o quadro é bastante heterogêneo entre os tribunais.

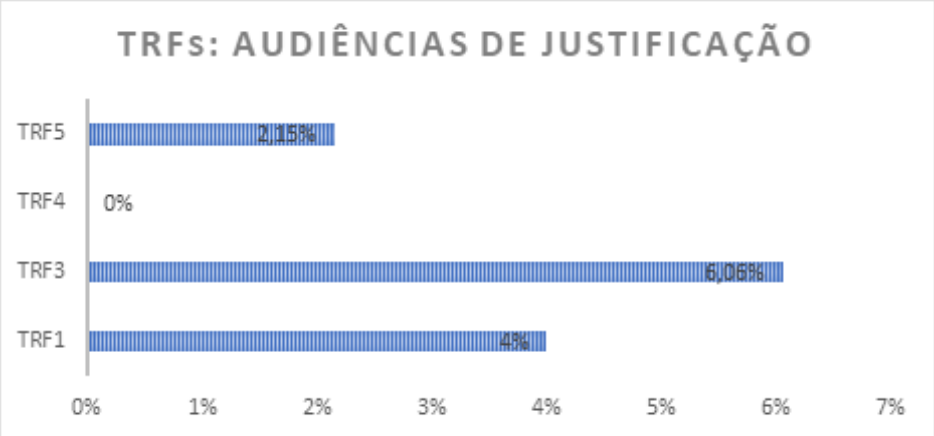
Tabela 10 – TJs: menções a audiências de justificação de acordo com o CPC/15

	PRÉ-CPC (2011-2015)	***PÓS-CPC (2016-2019)***	***COMPORTAMENTO***
TJBA	22,10%	18,79%	Diminui
TJDF	3,02%	14,87%	Aumenta
TJRS	11,13%	13,54%	Aumenta
TJPA	29,19%	20,79%	Diminui
TJPE	25,04%	35,80%	Aumenta
TJSP	17,15%	17,32%	Aumenta

Fonte: Elaboração dos autores.

Já nos Tribunais Regionais Federais (Gráfico 24), as menções a audiências de justificação são bastante baixas. O TRF3 é o tribunal com maior número de menções, representando 6,06% do universo de processos de ações possessórias coletivas de bens imóveis.

Gráfico 24 – TRFs: menções a audiências de justificação



Fonte: Elaboração dos autores.

Para os Tribunais Regionais Federais (Tabela 11), foi possível controlar as menções em processos ajuizados antes e depois da entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil apenas para o TRF1 e o TRF3[16]:

Tabela 11 – TRFs: menções a audiências justificação de acordo com o CPC/15

	PRÉ-CPC (2011-2015)	PÓS-CPC (2016-2019)	COMPORTAMENTO
TRF1	*5,98%*	*1%*	*Diminui*
TRF3	*7,42%*	*4%*	*Diminui*

Fonte: Elaboração dos autores.

É possível concluir que as audiências de justificação têm acontecido mais nos Tribunais de Justiça do que nos Tribunais Regionais Federais. Além disso, cada tribunal apresenta um comportamento distinto em relação ao marco temporal do Novo Código de Processo Civil, o que nos impede de afirmar que o CPC/15 teve impactos homogêneos para a realização de audiências de justificação.

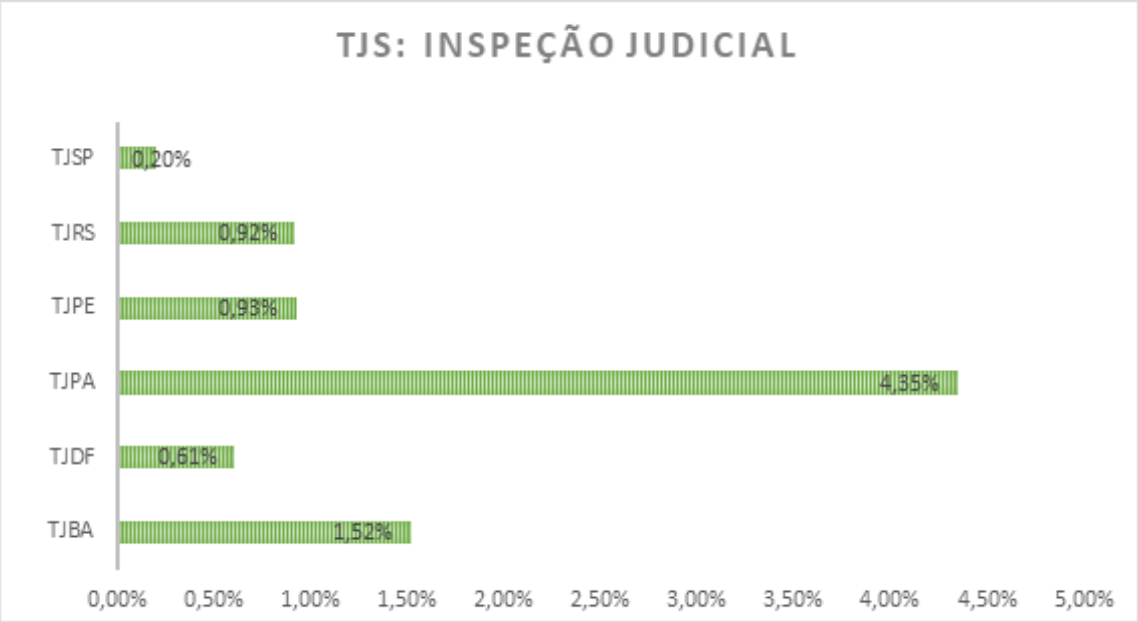
16 Não foi possível estabelecer o mesmo parâmetro para o TRF4 e TRF5, uma vez que o número de menções não permitia estabelecer porcentagens.

4.2.2. MENÇÕES À INSPEÇÃO JUDICIAL

A inspeção judicial é um instrumento processual que tem por objetivo aproximar o juiz ou a juíza das pessoas ou coisas envolvidas na lide, seja sozinho/a ou por meio de assistência de peritos. No caso das possessórias coletivas de bens imóveis, inspeções judiciais levam o juiz da causa à área do conflito, contribuindo para a maior permeabilidade das especificidades do conflito de fundo nas decisões judiciais. Estão previstas nos arts. 481 a 484 do CPC/15.

No Gráfico 25, é possível verificar um número baixíssimo de menções à inspeção judicial entre todos os tribunais. Vale lembrar que estamos diante de ***menções***, ou seja, é possível que o juiz ou a juíza mencione a expressão para recusar a inspeção judicial, o que significa que o número de inspeções efetivamente realizadas é ainda mais baixo.

Gráfico 25 – TJs: menções à inspeção judicial



Fonte: Elaboração dos autores.

Quando controlamos as menções em processos ajuizados antes e depois da entrada em vigor do CPC, temos o seguinte quadro, conforme Tabela 12.

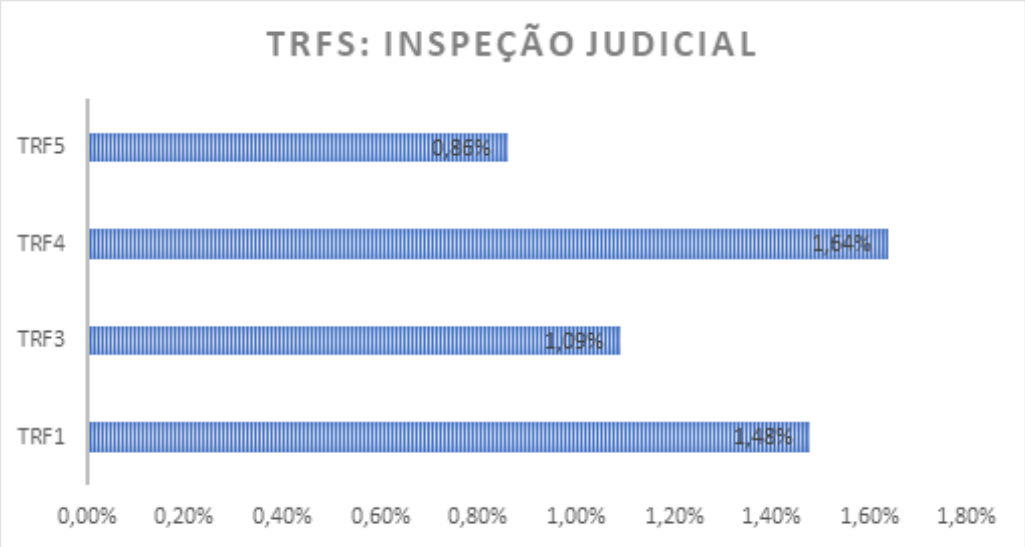
Tabela 12 – TJs: menções a inspeção judicial de acordo com o CPC/15

	PRÉ-CPC (2011-2015)	PÓS-CPC (2016-2019)	COMPORTAMENTO
TJBA	1,64%	1,42%	Diminui
TJDF	0,30%	0,67%	Aumenta
TJRS	1,22%	0,56%	Diminui
TJPA	4,79%	3,65%	Diminui
TJPE	0,86%	1,85%	Aumenta
TJSP	0,23%	0,20%	Diminui

Fonte: Elaboração dos autores.

Com base no Gráfico 26, pode-se afirmar que os números também são bastante baixos para os Tribunais Regionais Federais.

Gráfico 26 – TRFs: menções à inspeção judicial



Fonte: Elaboração dos autores.

Em todos os tribunais, as menções a inspeções judiciais não chegam nem a 2% do universo de ações possessórias coletivas de bens imóveis. Na comparação em torno do marco normativo do CPC/15 (Tabela 13), temos o seguinte quadro.

Tabela 13 – TRFs: menções a inspeção judicial de acordo com o CPC/15

	PRÉ-CPC (2011-2015)	PÓS-CPC (2016-2019)	COMPORTAMENTO
TRF1	1,87%	1%	Diminui
TRF3	1,42%	0,49%	Diminui

Fonte: Elaboração dos autores.

É possível, portanto, concluir que inspeções judiciais são praticamente inexistentes nas ações possessórias coletivas de bens imóveis.

A principal razão para isso é, provavelmente, sua natureza facultativa. Entre os argumentos mencionados por juízes e juízas entrevistados para não realização de inspeção judicial estão a insegurança na visita às ocupações, a possibilidade de conhecer o território por meio de mapas e fotos aéreas, disponíveis na internet, as muitas horas de preparação do juiz para apenas um processo e o comprometimento da imparcialidade com a visita, que geraria expectativas por parte dos ocupantes.

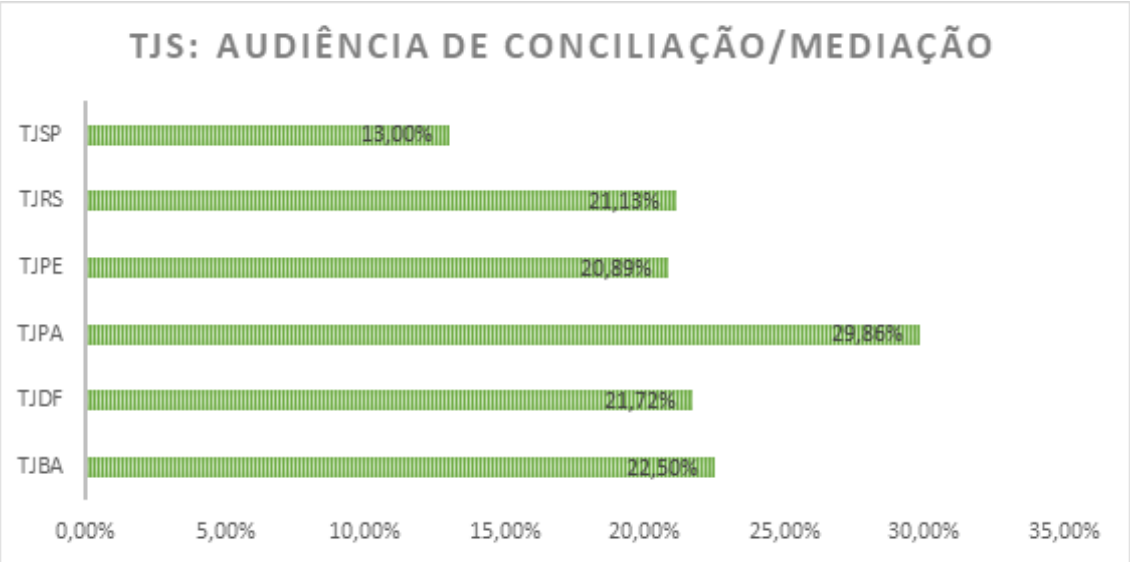
A nosso ver, considerando a natureza coletiva do conflito e sua implicação em termos de lesão ordem urbanística, e até mesmo as implicações no que diz respeito à administração da justiça, o tempo de preparação em processo coletivo deve ser maior que outros processos, ante os interesses tutelados e o impacto diretos e indiretos dos efeitos da liminar ou sentença em número significativo de pessoas. A não realização de inspeções judiciais mostra que um canal institucional para conhecer o conflito de fundo fica bloqueado.

4.2.3. MENÇÕES A AUDIÊNCIAS DE CONCILIAÇÃO E/OU MEDIAÇÃO

As audiências de mediação anteriores à decisão liminar para os casos de posse velha é uma das grandes inovações do Código de Processo Civil no que diz respeito às possessórias. Analisar a permeabilidade das decisões ao vocabulário das audiências é, portanto, fundamental para esta pesquisa. A leitura de amostras de decisões mostrou que juízes e juízas fazem uso indiscriminado dos termos “mediação” e “conciliação”, o que foi considerado na elaboração do filtro ***Regex***.

De acordo com o Gráfico 27, é possível perceber que a maioria dos tribunais marcam na casa dos 20%: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Tribunal de Justiça de Pernambuco, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Tribunal de Justiça da Bahia. O Tribunal de Justiça do Pará desponta com quase 30% de processos de ações possessórias coletivas de bens imóveis que mencionam audiências de conciliação e/ou mediação. Já o Tribunal de Justiça de São Paulo tem o menor número de menções, 13%.

Gráfico 27 – TJs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação



Fonte: Elaboração dos autores

Na Tabela 14, quando olhamos para a distribuição das menções em torno do marco normativo do Código de Processo Civil, é possível perceber um padrão comum entre todos os tribunais estaduais: as menções a audiências conciliação e mediação aumentam após a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil, seja de maneira mais expressiva, como, por exemplo no TJDF, seja de aumentos pequenos, como, por exemplo, no TJPE. Esse quadro nos permite afirmar que, após o CPC/15, juízas e juízes passaram a mobilizar audiências de conciliação e de mediação entre seus argumentos para decidir. Isso não significa que houve celebração de audiências em todos os processos em que há menções. Significa, no entanto, que o argumento é mobilizado, seja para confirmar a realização de audiência ou para refutar tal pedido, o que indica que o CPC/15 é um marco normativo importante, exigindo um ônus argumentativo de juízes e juízas.

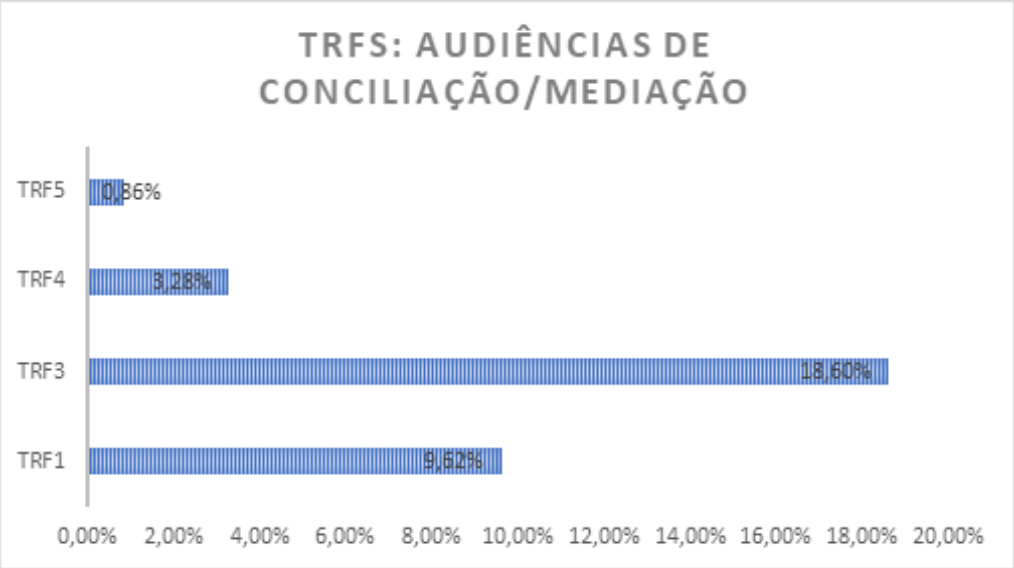
Tabela 14 – TJs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação de acordo com o CPC/15

	PRÉ-CPC (2011-2015)	PÓS-CPC (2016-2019)	COMPORTAMENTO
TJBA	19,62%	25,06%	Aumenta
TJDF	6,64%	24,52%	Aumenta
TJRS	13,89%	29,89%	Aumenta
TJPA	21,45%	43%	Aumenta
TJPE	20,89%	20,98%	Aumenta
TJSP	24,04%	34,19%	Aumenta

Fonte: Elaboração dos autores.

De acordo com o Gráfico 28, nos Tribunais Regionais Federais, o quadro é bastante díspar entre as cortes. O TRF3 desponta como tribunal com maior número de menções a audiências de conciliação e mediação em processos de ações possessórias coletivas de bens imóveis, seguido pelo TRF1. TRF4 e TRF5 apresentam números bastante baixos de menções.

Gráfico 28 – TRFs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação



Fonte: Elaboração dos autores.

De acordo com a Tabela 15, na comparação em torno do marco normativo do CPC/15, diferentemente do que acontece com os tribunais de justiça, o TRF1 apresenta queda no número de menções após a entrada em vigor do Código de Processo Civil. Um estudo específico teria que ser conduzido para levantar hipóteses para esta queda tão expressiva. O

TRF3 segue o que havíamos visto nos demais tribunais estaduais, com aumento no número de menções após 2016, indicando que o Código de Processo Civil também gera um ônus argumentativo em relação às audiências.

Tabela 15 – TRFs: menções a audiências de conciliação e/ou mediação de acordo com o CPC/15

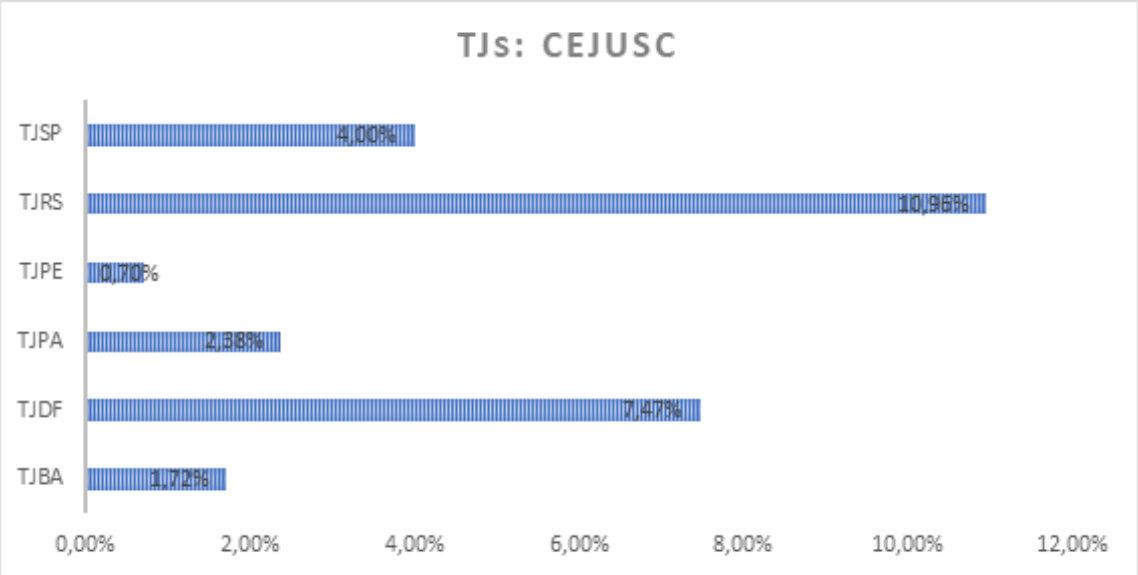
	PRÉ-CPC (2011-2015)	***PÓS-CPC (2016-2019)***	***COMPORTAMENTO***
TRF1	*18,32%*	*8%*	*Diminui*
TRF3	*7,58%*	*30,32%*	*Aumenta*

Fonte: Elaboração dos autores.

Para fins de controle, também analisamos se juízes e juízas se referem aos órgãos de conciliação e mediação, em vez das audiências propriamente ditas. Há órgãos específicos por tribunal (ver Anexo 2), mas em todos é possível recorrer ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejusc. Mapear por essas menções também é uma maneira de mapear se esses órgãos estão sendo mobilizados nos argumentos de juízes e juízas.

De acordo com o Gráfico 29, nos Tribunais de Justiça, o quadro para menções ao Cejusc é o seguinte:

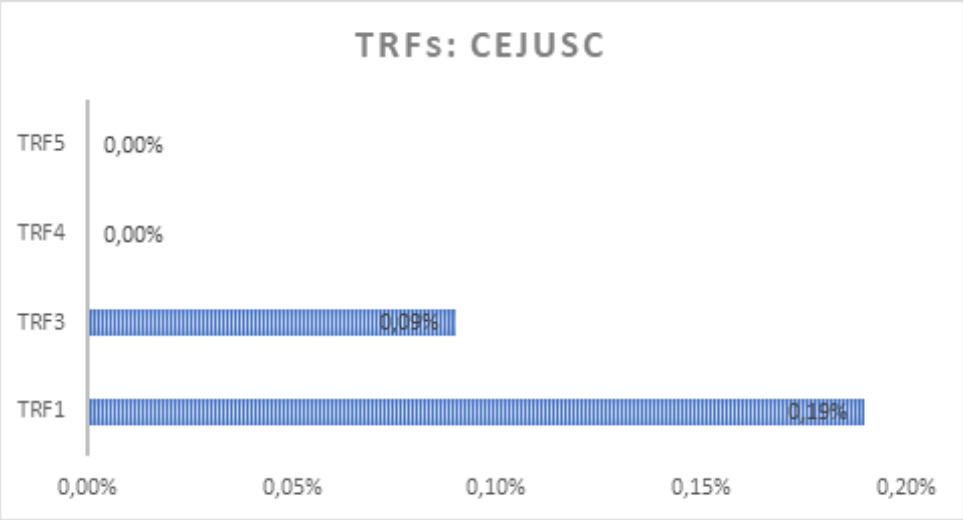
Gráfico 29 – TJs: menções a Cejusc



Fonte: Elaboração dos autores.

Nos Tribunais Regionais Federais, conforme o Gráfico 30, as menções ao Cejusc são praticamente inexistentes.

Gráfico 30 – TRFs: menções a Cejusc



Fonte: Elaboração dos autores.

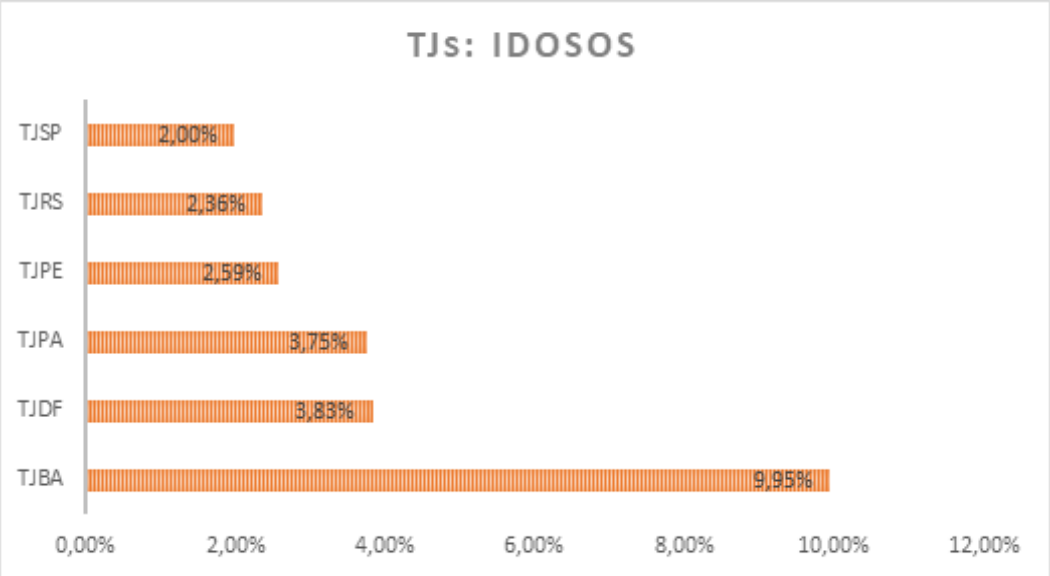
Vemos, assim, que o recurso ao Cejusc é maior no TJRS, com 10,96% de menções nas ações coletivas de bens imóveis. A baixa mobilização da expressão sugere que não há substituição entre os termos de audiência de conciliação e mediação e o nome do principal órgão institucional designado para realizar essas audiências, ainda que sem especialização em conflitos coletivos.

4.2.3. MENÇÕES A IDOSOS E CRIANÇAS

Ocupações coletivas envolvem grandes números de pessoas. É muito comum que estejamos falando de famílias, compostas por adultos, mas também por crianças e idosos. Crianças e idosos recebem tutela distinta, com proteção específica por parte do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e do Estatuto do Idoso. A menção a idosos e crianças nas decisões judiciais também é um indício de que a especificidade das partes e do conflito de fundo foi levada em consideração para julgar o caso concreto, mobilizando direitos fundamentais diferentes dos de posse e propriedade.

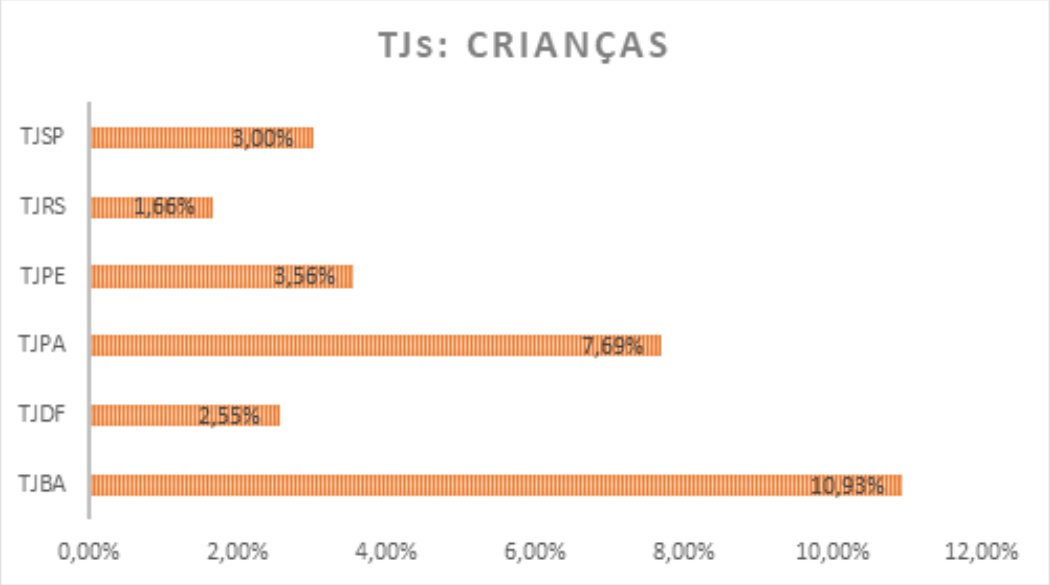
Para os Tribunais de Justiça (Gráficos 31 e 32), o quadro de menções é o seguinte:

Gráfico 31 – TJs: menções a idosos



Fonte: Elaboração dos autores.

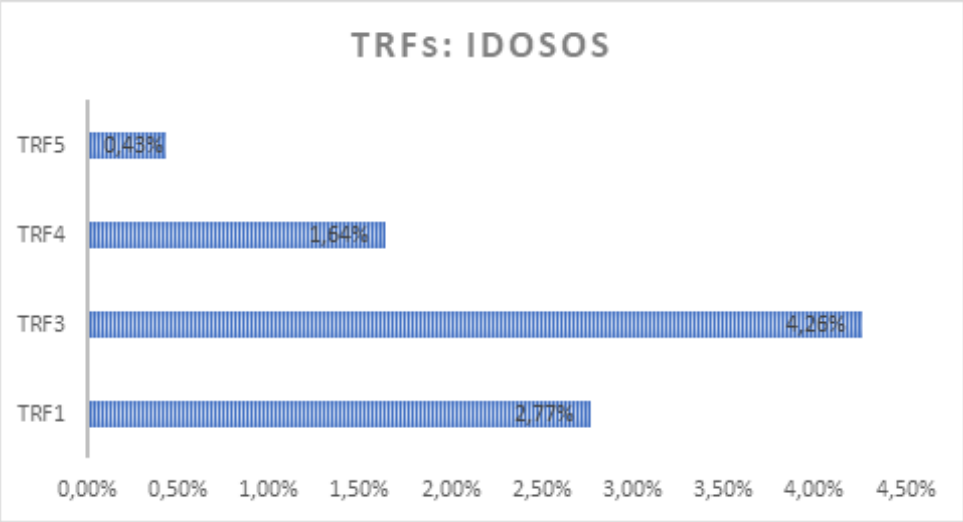
Gráfico 32 – TJs: menções a crianças



Fonte: Elaboração dos autores.

Já para os Tribunais Regionais Federais, conforme os Gráficos 33 e 34, o quadro é o seguinte:

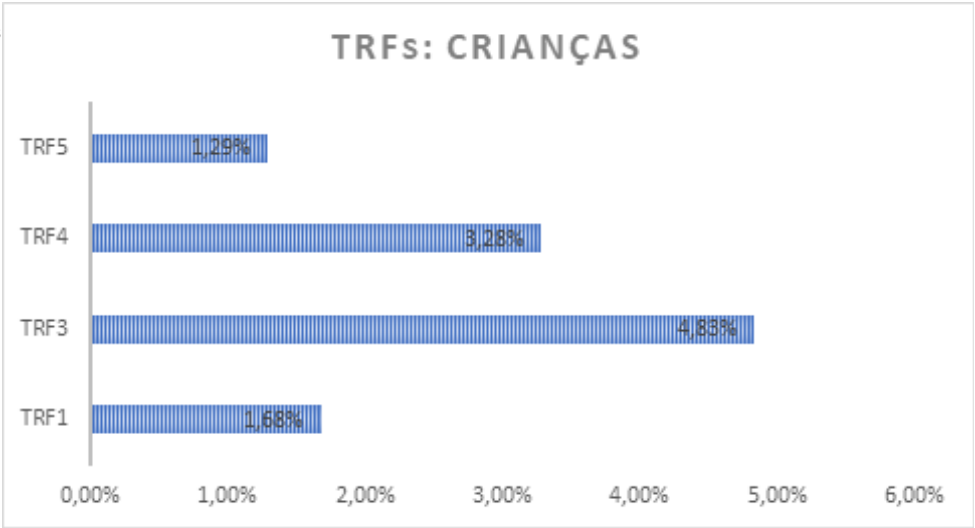
Gráfico 33 – TRFs: menções a idosos



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 34. TRFs: menções a criança

s



Fonte: Elaboração dos autores.

É possível perceber um padrão de baixíssima mobilização dos termos relativos a idosos e crianças em todos os tribunais, estaduais e federais. O Tribunal de Justiça da Bahia é o único que tem algo em torno de 10% de menções a idosos e crianças entre as ações possessórias coletivas de bens imóveis.

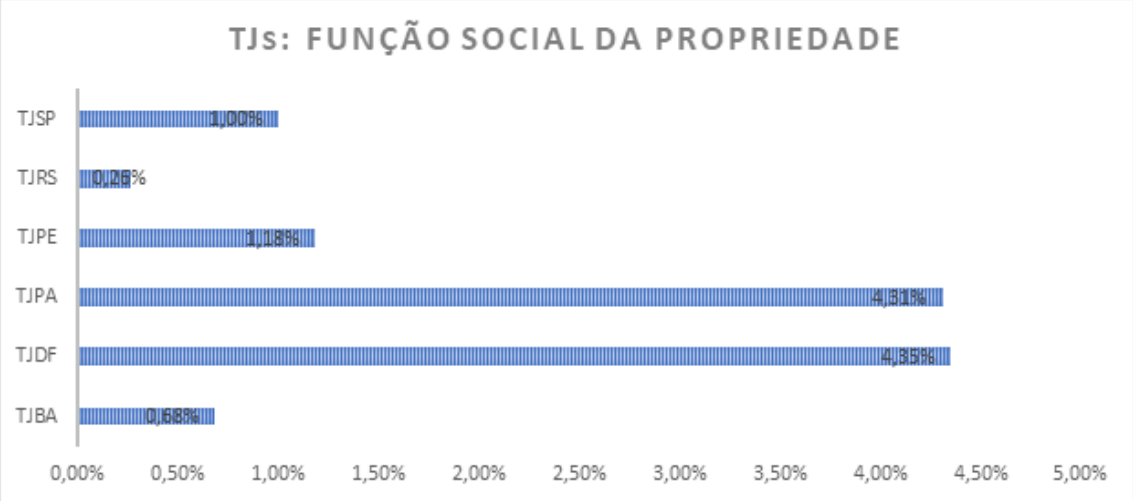
Esse é mais um indicativo da baixa permeabilidade do conflito de fundo nas decisões judiciais bem como da indeterminação das partes coletivas nas ações possessórias.

4.2.4. MENÇÕES À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Muitos conflitos de fundo discutidos em ações possessórias são disputas em torno do descumprimento da função social da propriedade. Imóveis e terrenos vazios ou abandonados são ocupados, imóveis e terrenos que descumprem normas urbanísticas e tributárias também passam a ser objeto de ocupações coletivas. No entanto, constatamos um número baixíssimo de menções ao argumento da função social da propriedade. É, novamente, preciso lembrar: estamos falando de menções, ou seja, se esse argumento está incluído no vocabulário da decisão — o que significa que a decisão pode acatar ou rejeitar o argumento da função social da propriedade.

Nos Tribunais de Justiça (Gráfico 35):

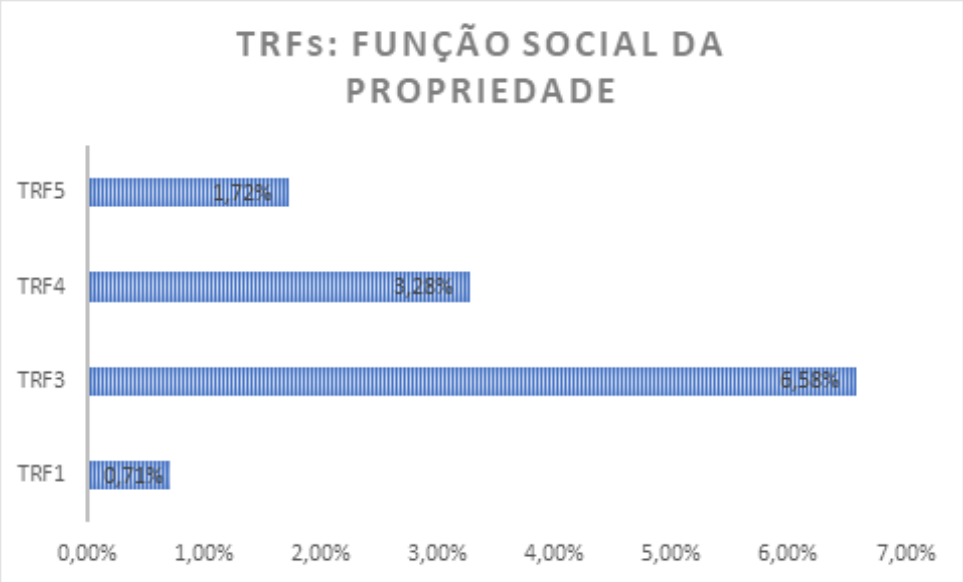
Gráfico 35. TJs: menções à função social da propriedade



Fonte: Elaboração dos autores.

Nos Tribunais Regionais Federais (Gráfico 36):

Gráfico 36 – TRFs: menções à função social da propriedade



Fonte: Elaboração dos autores.

Os dados mostram que a mobilização do argumento da função social da propriedade é absolutamente residual nas ações possessórias coletivas de bens imóveis, em todos os tribunais.

4.2. QUANDO OS(AS) MAGISTRADOS(AS) DECIDEM: CARACTERÍSTICAS DAS DECISÕES JUDICIAIS NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS DE BENS IMÓVEIS

Este item apresenta a análise das decisões judiciais nas ações possessórias coletivas de bens imóveis, enfocando nos fundamentos mobilizados pelos magistrados e magistradas ao motivarem seus juízos.

Como será demonstrado no item seguinte, ainda que tenha sido percebido um aumento das menções a audiências de conciliação e de mediação após a vigência do CPC/15, os percentuais ainda correspondem a menos da metade dos processos analisados. E, mesmo nessas situações, não se pode concluir que a audiência tenha resultado em acordo.

Dessa forma, a maior quantidade das ações possessórias não chega a termo pela via da composição consensual, mas sim por meio de sentenciamento unilateral do magistrado ou da magistrada. Considerando que, ao contrário da fórmula “ganha-ganha” perseguida pela

mediação, as sentenças judiciais tendem a uma solução "ganha-perde", mostra-se relevante investigar que fundamentos são considerados suficientemente válidos pela magistratura para resolução dos conflitos e que direitos são entendidos como merecedores da tutela jurisdicional.

4.2.1. BEM JURÍDICO TUTELADO NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS: POSSE × PROPRIEDADE

Uma das questões identificadas como centrais na pesquisa diz respeito à adequação das ações possessórias diante da configuração dos conflitos e dos meios de prova apresentados pelas partes autoras nos processos judiciais analisados.

Os dados obtidos em entrevistas revelam que significativa parcela das decisões liminares e sentenças nas ações possessórias toma como meio de prova suficiente o registro da propriedade imobiliária, presumindo-o como prova de posse. Esse comportamento, que já era identificado na vigência do CPC/73, não parece ter sofrido impacto ou mudança com a aprovação do CPC/15.

Tal problemática foi levantada em entrevistas por diferentes atores do Sistema de Justiça, que destacaram que a cultura do Poder Judiciário continua sendo centrada na proteção da propriedade e na presunção de que o título de registro imobiliário é critério bastante — e, por vezes, único — para demonstrar a melhor posse.

> *"[...] os argumentos de reintegração de posse são sim bastante calcados em título de propriedade. O título de propriedade ainda fundamenta uma análise sobre a melhor posse. Eu vejo por outro lado, que não existe tanta preocupação mais sobre a regularidade da área, sobre a regularidade, sobre a viabilidade da ocupação, da construção, sobre o uso, isso geralmente é pouco tratado." (Juíza da 1ª Instância)*

> *"[...] 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)*

> *"eu já vi muita discussão sobre isso no âmbito do Judiciário, a distinção entre propriedade e posse, mas eu não me lembro de juiz ter decidido assim. Do autor que entregou o documento de propriedade, ele [magistrado] falar, não, você tem a propriedade, mas não tem posse, não me lembro de ter visto decisões desse jeito, nesse nível". (Advogado popular)*

Nesse sentido, em parcela significativa dos casos, parece haver desvio do desígnio das ações possessórias. A questão não se restringe apenas a um manejo inadequado pelos requerentes, mas especialmente a sua aceitabilidade pelo Poder Judiciário, que julga as

ações — na maioria dos casos, segundo nossos entrevistados, dando procedência ao pedido — com base em prova de propriedade e não em prova de posse, conforme determina o art. 561, I, do CPC/15.

Esse é um aspecto relevante para a presente pesquisa porque revela que as ações possessórias têm sido manejadas — e tacitamente admitidas — em substituição a ações reivindicatórias ou a ações de imissão na posse, servindo como uma enviesada via processual de proteção da propriedade.

Constatação semelhante é apresentada em estudos anteriores acerca dos conflitos fundiários e seu tratamento pelo Poder Judiciário, como o realizado por Giovanna Milano. A pesquisadora identificou que a linha argumentativa mais comum nas decisões judiciais é aquela que se assenta nas categorias tradicionais de posse e propriedade edificadas na tradição civilística, de forma que "a argumentação transcorre com considerável grau de abstratividade em que se discute a 'melhor posse', compreendida desde um paradigma jurídico proprietário" (MILANO, 2017a, p. 191).

Tal resultado não é absolutamente inesperado, na medida em que se constata posicionamentos na doutrina nacional que mais se dirigem à proteção da propriedade privada nas ações possessórias, expressando juízo de valor negativo em relação às coletividades ocupantes de imóveis. É o caso de Angélica Arruda Alvim, Araken de Assis, Eduardo Arruda Alvim e George Salomão Leite (2017), que se posicionam de forma contrária à atuação de movimentos sociais no que tange à ocupação de terras, aduzindo que sua ação não pode ser utilizada como meio de pressão política e econômica para alijar o direito de propriedade. Repudiam o que denominam de "invasão coletiva" independentemente de recair sobre imóvel produtivo ou não, citando o art. 2º, § 6º, da Lei n. 8.629/93, que veda desapropriação de áreas invadidas.

Esse tipo de julgamento moral que, ***a priori***, designa as pessoas requeridas como "invasoras" ou violadoras do direito de propriedade, está presente também no comportamento de atores do Sistema de Justiça. A conduta desses agentes, influenciada por essa visão, é notada como fator que altera as circunstâncias processuais, a exemplo do trecho de entrevista a seguir:

> *"ela [referindo-se a servidora pública designada para mediações no CEJUSC] faz um julgamento absurdo das pessoas, ela entra num julgamento moral, de acusar as pessoas de serem invasoras, de pegar o que é dos outros, e, assim, em situações nas quais sequer o proprietário usa esses argumentos." (Advogada popular).*

Cabe resgatar que o sistema processual civil brasileiro prevê grupos distintos de ações judiciais para tutelar a posse e a propriedade, sendo respectivamente as ações possessórias e as ações petitórias. Enquanto o bem jurídico tutelado nas ações possessórias é a posse eventualmente esbulhada, turbada ou ameaçada, as ações petitórias têm como fundamento a tutela da propriedade.

É também previsto que a fungibilidade característica às espécies de ações possessórias entre si (art. 554, ***caput***, CPC/2015) não se estende às ações petitórias. Tanto o é que o próprio CPC/2015 prescreve que:

> *Art. 557. Na pendência de ação possessória é vedado, tanto ao autor quanto ao réu, propor ação de reconhecimento do domínio, exceto se a pretensão for deduzida em face de terceira pessoa.*

Significa dizer que esses dois grupos de ações não são intercambiáveis, de forma que caberia ao magistrado o exame preliminar da condição da ação antes de qualquer decisão quanto ao mérito no intuito de assegurar a adequação da via processual eleita.

Os dados da pesquisa levam à constatação de que não só as decisões nas ações possessórias têm sido incapazes de lidar com os conflitos reais que dão origem à disputa judicial (moradia, democratização do acesso à terra, direitos de comunidades tradicionais etc.) — como anteriormente discorrido neste relatório —, mas também de que uma parcela dessas ações nem sequer cumpre os requisitos formais de adequação e interesse de agir. A despeito disso, segundo os entrevistados, não se percebe posicionamento significativo dos magistrados e magistradas no sentido de declarar ineptas as iniciais ou de extinguir os feitos sem julgamento de mérito.

> *"É uma reivindicatória travestida de possessória, porque geralmente essas petições iniciais não têm comprovação de posse anterior, comprovação da observância da função social, não se junta documentos em que se fala que se pagou os tributos naquele período. Então é basicamente uma ação possessória pautada num título de propriedade ou num inventário, em algum título que dê substância e respaldo à pretensão possessória, e a data do esbulho. O mérito é muito estreito, o mérito inicial". (Defensor Público).*

O título de propriedade tem sido usualmente considerado como demonstração da melhor posse, não havendo outros significativos fundamentos nas decisões judiciais acerca da situação fática ensejadora da posse ou mesmo sobre a função social da propriedade alegada, o que será tratado no item a seguir.

4.2.2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO FUNDAMENTO DAS DECISÕES NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS

O tema da aplicação do princípio constitucional da função social da propriedade nas ações possessórias já era objeto de debate entre a comunidade jurídica ainda na vigência do Código de Processo Civil de 1973, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, entre os civilistas, de forma ainda mais intensa a partir do Código Civil de 2002. Nesse sentido, parte da doutrina já advogava por uma necessária atualização dos intérpretes do Direito diante do imperativo constitucional.

No tocante à constitucionalização do Direito Civil e sua repercussão sobre o instituto da propriedade privada, Luiz Edson Fachin tem, há muito, sustentado posição de que os poderes do titular do domínio precisam ser interpretados sob as lentes da funcionalização desse direito:

> *"Quando o artigo 1.228 do CCB dispõe que o proprietário tem o direito de dispor, de fruir e de utilizar, a legislação e a jurisprudência posteriores vão dizer que tem o direito de dispor nos limites da lei, sendo que esta, por sua vez, se submete a um outro princípio que gerou uma funcionalização desses direitos. Essa funcionalização, portanto, é uma operação de redução da amplitude dos poderes do titular privado. Quando a Constituição prevê que na ordem econômica um dos princípios básicos é a função social, o legislador constituinte funcionaliza a ordem econômica. E quem funcionaliza, limita, porque lhe dá uma direção, como vem no CCB." (FACHIN, 2012, p. 228-229).*

Ladeado por doutrinadores como Teori Zavascki (2002), Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010), Gustavo Tepedino (2011), e outros, o Min. Luiz Edson Fachin vem consistentemente defendendo que "o largo alcance da função social não é congruente com o deferimento de proteção possessória ao titular do domínio cuja propriedade não cumpra integralmente sua função social" (FACHIN, 2007, p. 271).

Particularmente em relação às ações possessórias, parcela dos processualistas igualmente já pontuaram a questão, entendendo que a interpretação do ordenamento jurídico à luz da Constituição de 1988 estabeleceu um pressuposto processual adicional para a tutela possessória:

> *"[N]a ação possessória, o descumprimento da função social desqualificaria a posse; e tanto nas possessórias quanto nas petitórias, para a prova da propriedade não bastaria o título, sendo também necessário provar o cumprimento da função social" (BECKER, 1997, p. 60).*

Em sentido semelhante, Fredie Didier Jr. vem defendendo que:

> *"a Constituição de 1988 criou um novo pressuposto para a obtenção da proteção processual possessória: a prova do cumprimento da função social. Assim, o art. 927 do*

> *CPC, que enumera os pressupostos para a concessão da proteção possessória, deve ser aplicado como se ali houvesse um novo inciso (o inciso V), que se reputa um pressuposto implícito, decorrente do modelo constitucional de proteção da propriedade. A correta interpretação dos dispositivos constitucionais leva à reconstrução do sistema de tutela processual da posse, que passa a ser iluminado pela exigência de observância da função social da propriedade." (DIDIER JÚNIOR, 2010, p. 190).*

Essa leitura constitucional estabelece que, além da prova de posse, da prova de turbação ou esbulho e da data de sua ocorrência, deveria o autor da ação possessória demonstrar que conferia efetivo cumprimento à função social da propriedade para ser merecedor da tutela jurisdicional. Não bastaria, assim, a exibição do título do registro imobiliário — "propriedade oca" (CUNHA, 2000) — sem a prova do cumprimento do dever inerente a sua função social.

O debate também foi travado pelo Poder Legislativo, havendo registro de ao menos dois projetos de lei que visavam incluir a demonstração do cumprimento da função social da propriedade entre os requisitos do art. 927 do CPC/73.

Apresentado pelo então Deputado Federal Adão Pretto (RS), o PL n. 1.958/99 propunha a inclusão de um inciso adicional ao referido artigo para exigir dos autores das ações possessórias a demonstração de que o imóvel cumpria a função social. Por seu turno, o PL n. 7.115/06, cuja apresentação foi liderada pelo então Deputado Federal João Alfredo (CE), que havia sido relator da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Reforma Agrária e Urbana, propunha igualmente a adição de um inciso semelhante ao mesmo artigo, mas dirigido especificamente aos conflitos coletivos pela posse da terra rural.

Ambos os projetos de lei citados foram definitivamente arquivados no início do ano de 2011, sem que tenham logrado aprovação. Contudo, na ocasião, já tramitava a proposta de novo CPC no Congresso Nacional, de tal sorte que o debate foi incorporado a esse processo legislativo. Mas o tema não ganhou relevo, inexistindo vozes fortes em sua defesa entre os juristas que integraram a Comissão responsável pela elaboração do anteprojeto de lei, nem tampouco entre as relatorias no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Como resultado, o artigo 561 do CPC/15 restou com redação idêntica ao artigo 927 do CPC/73, sem a adição da função social da propriedade entre as exigências de prova do autor da ação possessória.

E, assim como ocorreu no âmbito legislativo, significativa parcela da doutrina processualista também não deu guarida à necessidade de demonstração da função social da propriedade ao tratar do CPC/15. A posição majoritária tem sido de silenciar e não enfrentar a questão (NEGRÃO, 2018; DINAMARCO e LOPES, 2017; MONTENEGRO FILHO, 2016; NERY JÚNIOR e NERY, 2015) ou até mesmo manifestar-se de forma contrária à aplicação desse princípio

constitucional nas ações possessórias (THEODORO JÚNIOR, 2018; ALVIM ***et al., 2017; LEONEL, 2016).***

A ausência de previsão no CPC/15 e a posição da doutrina processualista são dois dos relevantes fatores que contribuem para que, até o presente momento, o cumprimento ou não da função social da propriedade seja tão pouco tematizado nas decisões judiciais em ações possessórias.

No âmbito da presente pesquisa, os dados quantitativos revelam que a função social da propriedade é mencionada em pequeno número de decisões em ações possessórias coletivas. Como mostramos anteriormente, entre os Tribunais de Justiça analisados, as maiores frequências ocorrem no TJDFT e no TJPA, com 4,35% e 4,31% de processos com menções à função social da propriedade respectivamente. A situação não é distinta em relação aos Tribunais Regionais Federais, com maior percentual de menções à função social da propriedade nas decisões do TRF3, com 6,58%.

A base de dados não permite inferir razões capazes de explicar a variação percentual entre os tribunais. No entanto, uma conclusão geral é que, mesmo nos casos de maior frequência, é baixa a ocorrência da função social nas publicações das decisões judiciais. O mesmo foi verificado nas ações analisadas por meio de análises territoriais: mesmo nos casos em que os imóveis em litígio se localizavam em Zona Especiais de Interesse Social (ZEIS) determinadas pelo Plano Diretor Municipal, a função social não é mencionada como argumento.

Em geral, as fundamentações das decisões cingem-se a aspectos formais atinentes à demanda possessória: prova da posse ou, muitas vezes, apenas da propriedade; prova do esbulho, turbação ou ameaça e de sua data; delimitação e localização do imóvel. Não foram identificados casos significativos em que as decisões cotejam as posses em disputa e avaliam qual delas representaria a "melhor posse" ou, em outras palavras, a posse mais merecedora de proteção jurídica diante do atendimento a uma função social estabelecida para o imóvel.

> *"O principal argumento que a gente depara é que o problema da moradia não pode se sobrepor ao direito de propriedade, esse é o principal argumento, isso assim, quando a decisão é fundamentada. Quando a decisão não é bem fundamentada, ela fala o seguinte, olha, foram apresentados, comprovou a propriedade e a data do esbulho por Boletim de Ocorrência, tem elementos suficientes, então defere a reintegração de posse, sem maiores argumentos, não tem grande fundamentação, não". (Advogada popular).*

A professora Giovanna Milano, ao investigar o tratamento dos conflitos fundiários no Poder Judiciário, conclui que essa tendência argumentativa, a mais comum entre as decisões, baseia-se na literalidade da lei civil e ignora outros diplomas normativos, inclusive, "a

principiologia constitucional e a consequente vinculação entre tutela possessória e cumprimento da função social da propriedade" (MILANO, 2017b, p. 2054). Também nos casos analisados na presente pesquisa a constatação é válida, pois não foram identificadas quantidades significativas de decisões com argumentos ligados a pactos internacionais, preceitos constitucionais, resoluções ou quaisquer outras normas além da legislação civil e processual civil.

A forte tendência das decisões, portanto, tem sido de prestigiar a propriedade sem função social em detrimento da posse com função social. A esse respeito, colocando-se em defesa de interpretação conforme a Constituição e de mudança dos paradigmas decisórios, Marcos Alcino de Azevedo Torres (2010, p. 385) pontua:

> *"A questão, na verdade, é só aparentemente patrimonial e isto porque o entrechoque se dá entre uma situação abstrata vinculada a um título jurídico vazio de realidade - direito de propriedade sem função social, e uma situação concreta, a realidade da posse com função social, sendo que esta situação concreta comporta uma outra de natureza especial - espaço vital de radicação e espaço vital de sobrevivência.".*

Isso não significa, entretanto, que a discussão sobre função social da propriedade e da posse esteja ausente nas ações possessórias. As entrevistas conduzidas ao longo da pesquisa com atores do Sistema de Justiça revelaram que especialmente os "jogadores habituais" — Defensoria Pública e advogados(as) populares — mobilizam fortemente esse argumento nas peças de defesa das coletividades. Tratando-se de ocupações urbanas, esses atores procuram fortalecer e dar concretude à necessidade de observância da função social mobilizando também a legislação urbanística, especialmente quando o imóvel em disputa se localiza em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS ou preenche requisitos para aplicação do IPTU Progressivo no Tempo.

> *"Quando a gente ingressa no processo, a gente traz uma série de assuntos que não estavam sendo discutidos ali. Então se vai falar de abandono, se vai falar de função social, do que é ZEIS, de possibilidade de regularização fundiária. [...] esses assuntos, essas ideias não vêm de outros atores ali, muito menos do Ministério Público, vem com a gente. Então a gente tenta qualificar esse mérito que o juiz vai julgar". (Defensor Público).*

Outro momento oportuno percebido por esses atores para que a função social seja tematizada no processo são as audiências de mediação ou conciliação, raros espaços de porosidade para que o argumento seja escutado pelos magistrados e magistradas, como será tratado em item seguinte deste relatório.

Não obstante o esforço desses atores, o que se percebe ao analisar o conjunto dos casos pesquisados é que se trata de questão residual nas decisões, com pouco impacto no comportamento geral do Poder Judiciário na resolução das ações possessórias. As decisões

judiciais, em geral, ignoram e não enfrentam a questão da função social ou da legislação urbanística mesmo em caso nos quais elas são mobilizadas por uma das partes.

4.2.3. OUTROS ARGUMENTOS MOBILIZADOS NAS DECISÕES

Um dos quesitos iniciais do problema desta pesquisa trazia a indagação sobre a possível influência de outros direitos no mérito decisório nas ações possessórias coletivas. Por outros direitos, havia especial atenção a grupos considerados vulneráveis ou que demandam atendimento especial e prioritário por parte do Sistema de Justiça, tais como idosos e crianças.

A questão tem pertinência porque se sabe que as ocupações de imóveis, sejam eles urbanos, sejam rurais, apresentam diversidade etária no perfil das pessoas ocupantes, com presença de gestantes, crianças de todas as idades, adolescentes, adultos e idosos. Na medida em que as famílias ocupam o imóvel e quanto maior o tempo de permanência, a tendência é de vinculação a políticas públicas ou serviços no próprio território, como matrícula de crianças e adolescentes em escolas próximas à ocupação, atendimento nas unidades básicas de saúde, vinculação ao programa de saúde da família na região, atendimento pelo sistema de assistência social, entre outros. A determinação judicial da reintegração na posse e a consequente retirada das famílias do imóvel tem, portanto, um forte potencial de ruptura do atendimento e de agravamento da situação de vulnerabilidade dessas coletividades.

Um segundo fator atinente ao tema refere-se à forma como as ordens de reintegração são cumpridas. A depender de fatores como o uso de força policial desproporcional e o não acompanhamento por parte dos órgãos de assistência social e defesa civil, há grande probabilidade de violação à integridade física, patrimonial e psicológica das pessoas ocupantes. Sem deixar de reconhecer a gravidade dessas potenciais violações em relação à população adulta, há uma preocupação ainda maior quando afetam segmentos etários que o próprio ordenamento jurídico elevou à condição de grupos de atendimento e proteção prioritários, mormente as crianças, adolescentes e idosos.

Esses fatores indicam que as decisões nas ações possessórias coletivas, ainda que tratem de um conflito sobre a posse de imóvel, afetam de forma significativa outros direitos e, em geral, de grupos sociais vulnerabilizados.

No entanto, ao analisar o conjunto dos processos investigados, os dados sobre menções a direitos de crianças e idosos nas decisões judiciais revelaram-se baixos, como mostramos anteriormente. O Tribunal de Justiça do Estado da Bahia destaca-se por apresentar percentuais superiores à média dos demais Tribunais, tanto em relação a menções sobre crianças quanto a idosos. O Tribunal de Justiça do Pará também apresenta percentual acima

da média em menções sobre crianças. O conteúdo das publicações e o perfil geral dos processos não permite conclusões que possam explicar essa variação nos dois tribunais mencionados. Situação semelhante à identificada nos Tribunais de Justiça estaduais ocorre também nos processos de competência da Justiça Federal.

Os dados revelam que as decisões liminares e sentenças, na maioria dos casos, não enfrentam as possíveis consequências da reintegração de posse na vida dos grupos mais vulneráveis. São reflexos da invisibilidade e indeterminação que, como já discutido em momento anterior, marcam o polo passivo nas ações possessórias coletivas. O desconhecimento da realidade dos ocupantes e de suas necessidades, muitas das quais ensejadoras do conflito de base fundiária, soma-se à perspectiva estritamente patrimonial e leva a decisões com grande potencialidade de desorganização social.

Cabe ainda destacar que mesmo nos casos em que foram detectadas menções a crianças e idosos não há necessariamente relação direta com a garantia de seus direitos. Há situações em que as crianças são mencionadas tão somente para determinar que o Conselho Tutelar as separe do convívio familiar e, assim, agilizar a reintegração de posse, como destacado por uma entrevistada.

> *"A tendência é justamente utilizar esse argumento de que têm crianças para chamar o Conselho Tutelar para poder acolher essas crianças e não no sentido de "vamos proteger e fortalecer os vínculos familiares", então vamos considerar a existência de crianças pra deixar essa família aqui por mais um período, ou vamos pensar em algum outro tipo de política habitacional para essas famílias que vão ser tiradas daqui, porque elas têm crianças." (Defensora Pública).*

As informações obtidas por meio das entrevistas com atores do Sistema de Justiça indicam que o transcurso do processo de conhecimento não possibilita um debate mais qualificado sobre a questão. O mérito cinge-se sempre sobre os requisitos formais do art. 561 do CPC/15. O processo é pouco poroso a outros direitos em confronto com a pretensão possessória.

Um dos poucos momentos em que o tema aparece como relevante, segundo as entrevistas, é após a decisão judicial, quando a Central de Execução de Mandados ou a Polícia Militar levam em consideração tais fatores, em regra, provocados pela Defensoria Pública ou advogados e advogadas que atuam na defesa das coletividades. No entanto, os atos processuais praticados durante a execução das ordens judiciais não são objeto de publicação nos diários de justiça, de forma que há uma invisibilidade do que se passa nesse momento.

4.3. A COMPOSIÇÃO RESOLUTIVA DE CONFLITOS DE INTERESSES NO LITÍGIO COLETIVO POSSESSÓRIO

4.3.1. MÉTODOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL DO CONFLITO COLETIVO NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS

Este item do relatório tratará dos métodos previstos no CPC/2015 para se atingir a solução consensual nos litígios possessórios coletivos. Esses métodos, notadamente a conciliação e a mediação, podem ser utilizados em diferentes momentos do processo judicial no ambiente do Sistema de Justiça, conforme previsão legal. Mas também podem ocorrer fora dele, a partir de iniciativas do poder executivo local, por exemplo, como a realizada pela Prefeitura de São Paulo que será tratada mais à frente.

Assim, os esforços no sentido de resolução do conflito por meio da autocomposição fundamentam-se tanto no CPC/2015, como na necessidade do Poder Público de atender a demanda habitacional com objetivo de garantir a efetividade do direito fundamental à moradia digna.

O CPC/2015 apresenta previsões específicas para a solução consensual no caso dos litígios coletivos possessórios. A maior inovação do código processual nesse sentido foi estabelecida em seu art. 565, que estabelece a obrigatoriedade da realização de audiência de mediação previamente à concessão da medida liminar de reintegração de posse, quando a turbação ou esbulho tiver ocorrido há mais de ano e dia, a denominada “posse velha”.

A segunda previsão específica é a que estipula que, mesmo no caso de ações possessórias de força nova, caso a medida liminar não seja executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação (artigo 565, § 1º). Em ambos os casos, deverão ser intimados o Ministério Público e a Defensoria Pública, se houver parte beneficiária de gratuidade da justiça (artigo 565, § 2º). O dispositivo também prevê a intimação dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana dos entes federados onde se situe a área objeto do litígio, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório (artigo 565, § 4º).

No entanto, para os casos da denominada força nova, no qual a turbação ou o esbulho ocorreu há menos de ano e dia, manteve-se o procedimento especial do antigo CPC, independentemente de tratar-se de litígio coletivo ou não, o que permite ao juiz conceder a tutela provisória no sentido de remoção dos ocupantes da área sem ouvi-los previamente.

Tendo em vista esse cenário de alteração no códex processualista, uma das principais perguntas desta pesquisa buscava identificar se as evidências encontradas apontariam possíveis mudanças nos padrões decisórios em razão das previsões específicas para o litígio coletivo pela posse do imóvel, especialmente a realização das audiências de mediação, ocorridas a partir do novo sistema processual implementado pela Lei n. 13.105/2015.

Como resposta temos que não foi possível identificar qualquer mudança de caráter estrutural, ou mesmo uma tendência clara de alteração, tanto sobre a ocorrência das audiências de mediação do art. 565, como sobre os possíveis impactos nas decisões em razão delas.

Apesar da limitação descrita, foi possível identificar a partir dos dados extraídos a ocorrência do aumento da menção dos termos "audiências de mediação" e "audiência de conciliação" nas decisões analisadas, como mostramos anteriormente.

Podemos afirmar, a partir dos dados, que os atores habituais do processo passaram a mobilizar mais essas ferramentas de solução consensual no âmbito dos litígios possessórios coletivos, seja para solicitar sua utilização ou para justificar sua não realização. Indicam, assim, maior permeabilidade do argumento em termos de prática jurídica no sentido de solicitar sua realização e/ou um maior ônus argumentativo para fundamentar a decisão no sentido contrário ou justificar sua não ocorrência.

Uma hipótese para o aumento da relevância desses termos pode estar atrelada à mudança ocorrida no CPC/2015 com a introdução do dispositivo do art. 565. No entanto, outra hipótese foi levantada pelos atores-chave entrevistados. A solução consensual de conflitos foi estabelecida pelo legislador do novo sistema processual de 2015 com um paradigma distinto que não o da litigiosidade para orientar a atuação dos atores do sistema de justiça. Conforme estabelecido nos parágrafos 2º e 3º do art. 3º do CPC/2015, o Estado promoverá, sempre que possível a solução consensual dos conflitos, pela conciliação, mediação e outros métodos que deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público.

Ramalho (2019) denomina esse modelo como "dialógico", "no qual a parte, antes de se opor a qualquer pretensão, é convocada para um encontro, conduzido por um profissional habilitado (conciliador ou mediador), no qual poderá travar uma conversa prévia, possibilitando, se o caso, o término daquele processo em seu limiar". Assim, outra explicação possível para a maior incidência dos termos "audiência de conciliação" e "audiência de mediação" também poderia residir nessa chave explicativa que aponta para a mudança de paradigma ou modelo operada pelo CPC/2015.

De qualquer forma, em ambos os casos os dados parecem indicar que o modelo dialógico instituído no CPC/2015 de fato mobilizou os atores do Sistema de Justiça no sentido de viabilizar a composição resolutiva.

Outro achado da pesquisa está relacionado com a utilização dos termos "audiência de conciliação" e "audiência de mediação" de maneira intercambiável entre si pelos atores-chaves do Sistema de Justiça. Tal uso foi identificado pelos pesquisadores ao longo do processo e aprimoramento do ***Regex*** e confirmado pelas entrevistas com os atores-chave.

Buscamos então explorar as possíveis razões e consequências dessa espécie de fungibilidade entre as metodologias de conciliação e mediação, em que pese a determinação expressa do CPC/2015 em designar a mediação como meio de resolução consensual a ser aplicada nos casos de litígios possessórios coletivos.

O art. 165 do CPC/2015 estabelece nos seguintes termos a diferenciação entre as metodologias de solução resolutiva do conflito:

> *Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.*
>
> *§ 1º A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.*
>
> *§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.*
>
> *§ 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos. (Lei n. 13.105/2015).*

A distinção básica entre as metodologias reside, portanto, na possibilidade de o conciliador sugerir possíveis soluções para o litígio, o que é vedado ao mediador fazê-lo. Além de o mediador atuar preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes.

Como já mencionado, a diretriz disposta no CPC/2015 de orientar o Sistema de Justiça a viabilizar meios alternativos de resolução de conflitos teve como importante marco a Resolução n. 125 do CNJ. A norma estabeleceu a estruturação da Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, coordenada pela Secretaria de Reforma do Judiciário, por meio dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos

(Nupemecs) e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs). A resolução também enfatiza a relevância da adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores e, para tanto, requereu a capacitação como requisito para a atuação desses profissionais, conforme disposto no anexo 1.

Além disso, a mediação também foi objeto de lei específica. Trata-se da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Em que pese essa trajetória de incentivo à política pública de autocomposição de litígios e participação social por meio da conciliação e da mediação, as falas dos entrevistados ainda indicam que, pelo menos para o tratamento do conflito coletivo pela posse, o sistema judiciário sofre com a baixa capacitação dos atores envolvidos e com a falta de estrutura.

Sales e Chaves (2014), ao se debruçarem sobre essas questões, fazem as seguintes considerações, a partir das reflexões de Tartuce (2012) e Luchiari (2012), sobre a utilização dos meios de solução consensual no âmbito do Poder Judiciário:

> *"Com a maior discussão no Brasil sobre a implementação e eficiência dos meios consensuais de solução de conflitos, inicia-se claramente uma preocupação com a qualidade da conciliação. Para Tartuce (2012, p. 155), é importante ter atenção para o que (não) é conciliar: 'A despeito da falta de informações e aprendizado sobre as técnicas consensuais, ao atuar em juízo os jurisdicionados e seus representantes são instados a cogitar sobre a autocomposição [...]", mas será que apenas a pergunta, muitas vezes dita: Tem acordo? É suficiente? Não estará sendo desperdiçado um momento precioso por falta de profissionais capacitados? Luchiari (2012, p. 15) chama atenção para a preocupante falta de capacitação de conciliadores:*
>
> *"[...] deve-se diferenciar a conciliação, técnica não contenciosa de resolução de disputas, da conciliação levada a efeito nas audiências previstas no procedimento judicial com essa designação, pois neste último caso, em geral, os profissionais que a aplicam não tem formação em conciliação.'"*

Outro ponto relevante mencionado nas entrevistas diz respeito à audiência de justificação constituir-se em uma importante referência para as audiências de mediação. Tal fato teria um efeito deletério para a forma e a finalidade de uma audiência de mediação, uma vez tratar-se a audiência de justificação, basicamente, de uma manifestação unilateral de uma das partes (autor) para reforçar e respaldar com meios de provas o pedido da tutela de urgência, dando, assim, maior segurança para a concessão do pedido liminar pelo juiz (art. 300 do CPC/2015). Nas ações possessórias está muito relacionada à qualificação da comprovação sobre a posse do autor e o esbulho ou turbação do réu para viabilizar a liminar

no sentido da desocupação do imóvel, sendo obrigatória sua realização na hipótese de pedido ser contra as pessoas jurídicas de direito público (art. 562, parágrafo único).

Fica claro, portanto, que a audiência de justificação não se presta (ou não deveria prestar-se) a ser o momento para viabilizar uma possível solução autocompositiva valendo-se da mediação e muito menos capaz de trazer ao Judiciário questões fundamentais do conflito possessório coletivo e tematizar outros direitos que não os de posse e propriedade.

Nas palavras de um dos entrevistados:

> *"Ela (mediação) não é utilizada, deveria ser mais utilizada, na verdade o clássico das ações possessórias, ela sempre foi um instrumento unilateral, motivo de uma das partes, nunca serviu pra muita coisa, a gente tem uma herança muito grande da audiência de justificação, nas ações possessórias, que é uma manifestação unilateral de uma das partes para explicitar o interesse dela e pra reforçar ou usar os argumentos dela no pedido liminar, eu acho que essas audiências de justificação deveriam ser substituídas por conciliação, a revelação do conflito possessório, dizer a que está ali do ponto de vista social e econômico, porque o que a gente tem ali, o que a gente recebe em termos de documentos é isso, é matrícula e fotografia, matrícula, fotografia e contas." (Juíza da 1ª Instância).*

Mesmo os Cejuscs são mencionados pelos entrevistados como insuficientemente preparados para absorver as demandas originadas em conflitos possessórios coletivos:

> *"(...) não existe estrutura para absorver 100% dos nossos conflitos, então o juiz acaba fazendo uma seleção do que ele encaminha ou não para o Cejuscs; isso depende de duas coisas, primeiro da coordenação do CEJUSC em aceitar ou não esse tipo de conflito, o coordenador do CEJUSC local, ele pode falar, eu não posso, não tenho capacidade de absorver aqui conflitos possessórios, eu só posso absorver DPVAT e Consumo, por exemplo, ou então, eu só posso absorver conflitos de família, só de família, não posso absorver... isso faz parte da atribuição do coordenador, limitar a ação do Cejuscs. E você não para que ela não seja realizada, seja por conta da estrutura do Cejusc, seja por, nos casos em que não cabe no Cejusc, pelo fato do juiz precisar marcar isso pra si, aí depende da forma de gestão processual de cada juiz, gestando os seus próprios processos." (Juíza da 1ª Instância).*

Em que pese esses achados sobre a menção dos termos que tratam das audiências de mediação, conciliação e justificação, importante ressaltar que a ocorrência dos termos no total de decisões da base de dados das ações coletivas ainda aponta para uma baixa utilização, como mostramos anteriormente.

Sobre os dados obtidos e os depoimentos coletados nas entrevistas, cabe questionar se essas metodologias ou mesmo as estruturas criadas para a implementação da política de soluções consensuais são adequadas para o litígio coletivo possessório e suas especificidades, a despeito de o novo sistema processual inaugurado pelo CPC/2015 ter elevado a solução

autocompositiva como paradigma para a atuação dos atores do Sistema de Justiça (art. 3º, § 2º) e do esforço empreendido pela Secretaria da Reforma do Judiciário e do CNJ. Especialmente em razão do foco em conflitos interindividuais que predominam no Sistema Judiciário.

Exemplo claro dessa situação foi narrada por um dos atores nos seguintes termos:

> *"então a gente tem alguns casos que a gente consegue parcial procedência no agravo para suspender a reintegração e marcar audiência de mediação. A gente já teve até experiência, por exemplo, em Cotia, de a gente conseguir esse agravo e o juiz mandar pro Cejusc, então o mesmo mediador que faz divórcios individuais, que é um profissional que tem a sua valia ali nas demandas individuais, mas não está preparado pra fazer mediação em questões de âmbito coletivo, fez, por exemplo, esse tipo de mediação, e a gente não conseguiu evitar porque o desembargador entendeu que não havia nenhum erro em procedência do magistrado." (Defensor Público).*

Por fim, também foram detectadas menções à limitação das alterações legais para viabilizar mudanças estruturais nas ações possessórias, enfatizando que a formação dos juízes, por exemplo, desempenham papel mais central do que as mudanças no texto legal:

> *"essas alterações do CPC, infelizmente, elas não tem um grande peso, me parece que a formação do juiz é muito mais relevante do que qualquer dispositivo legal, principalmente quando a gente trata de posse, porque quando a gente trata de uma ação possessória há uma amplitude normativa muito grande, você pode ser um juiz mais tradicional e levar um peso maior pra posse, ou , enfim, pra um título formal de propriedade, e você também pode puxar totalmente pro lado oposto e dar um peso maior pro direito constitucional de moradia, então nesse aspecto, me parece que nessas ações muito mais do que qualquer alteração legislativa, a não ser que venha uma norma muito peremptória assim e que tenha, tem que ter um enforcement muito grande legal, pra fazer cumprir isso, porque senão, nesses casos o que vai pesar mesmo é a formação do juiz, e aqui em São Paulo a gente sabe que a formação é muito tradicional, é aquela classe média alta paulista, paulistana, que tem uma visão mais, uma espécie de imperialismo localista, alguma coisa assim, e até resistência do TJ em cumprir, observar jurisprudência do STJ, do STF" (Juiz).*

4.3.2. A COMPOSIÇÃO RESOLUTIVA JUDICIAL NO MOMENTO ANTERIOR À CONCESSÃO DA LIMINAR DE REINTEGRAÇÃO

Como já mencionado, uma das perguntas de pesquisas busca compreender qual o impacto da regra disposta no art. 565 do CPC/2015, que estabelece a obrigatoriedade da realização da audiência de mediação anteriormente à concessão da liminar para os casos de força velha ou no caso de a ordem de desocupação não ter sido cumprida no prazo de um ano.

Nesse sentido, não foi possível aferir pela base de dados e técnicas utilizadas de análise se ocorreu o incremento da realização das audiências no momento anterior à concessão da liminar quando observada a ocorrência das hipóteses do art. 565 do CPC/2015.

No entanto, a experiência dos atores entrevistados para a pesquisa indica que são poucos os juízes e juízas que promovem audiências de mediação antes da concessão da liminar em ações possessórias coletivas. Apontam também que mesmo em casos de força velha, os defensores públicos e advogados e advogadas populares encontram dificuldades em obter a deferência dos juízes para sua realização. Como se depreende do trecho da entrevista a seguir:

> *"(...) questão da ação de força nova e de força velha é bastante importante, a questão da força nova são raros os encaminhamentos da mediação, então já tem uma liminar decidido ai, nas de força velha a gente vê algumas situações, a gente força um pouco pra ter audiência de mediação, então muitas vezes nas de força velha, o magistrado ou a magistrada não dão a liminar, mas também não marcam a audiência, então a nossa argumentação da audiência de mediação funciona nessas ações de força velha para estimular a realização da audiência de mediação;"* (Defensor Público).

Logo, na maior parte dos casos, as audiências servem tão somente para tratar do cumprimento das liminares no sentido de remoção dos ocupantes das áreas. Situação que inviabiliza a condução da metodologia de solução consensual de forma equitativa entre as partes, já que pesa sobre os ocupantes a constante ameaça do despejo.

Entre as explicações para esse fenômeno apresentadas pelos atores-chaves, destacam-se:

i. o posicionamento dos juízes e das juízas perante as causas cuja posição predominante é a de priorizar o direito dos proprietários em relação aos ocupantes;

ii. dificuldade em realizar a audiência em razão do complexo e problemático/errático ciclo citatório da relação jurídico-processual que envolve coletividades em situação de hipervulnerabilidade e de interlocução com as coletividades que não possuem representantes;

iii. dinâmica da audiência de justificação, caracterizada pela unilateralidade dos fatos narrados e a comprovação da posse a partir de documentos relativos à propriedade do imóvel em dinâmica que não revela o conflito possessório em sua dimensão de interesse público, sobrepõe-se aos poucos casos de ocorrência de audiência de mediação no momento anterior à concessão da liminar.

Outra questão identificada a partir das entrevistas diz respeito à competência para sua realização quando a determinação deriva de decisão em sede de agravo de instrumento, ou seja, não há clareza para os atores se quem deve realizar a audiência é o desembargador que defere o pedido do agravo ou o juiz da causa que não determinou a mediação ***a priori***. Uma lacuna da procedimentalização da medida no âmbito jurídico-processual delineada da seguinte forma por um julgador de duas instâncias:

> *"Nesses casos de liminar, o que acontece, a gente pegou casos, eu estou no 2° grau, então eu só atendo a partir do agravo, então o que eu fui suscitado várias vezes, o juiz deu a liminar, ai veio o advogado, via de regra Defensoria, embora não seja sempre, mas vem a Defensoria ou o advogado, e entra com o agravo pedindo a suspensão da liminar, o efeito suspensivo da liminar; em algumas vezes eu fiz isso, eu dei o efeito suspensivo e determinei a realização de uma audiência, a gente não chama de mediação, a gente chama de tentativa de conciliação, só que eu mandei que o juiz fizesse a tentativa de conciliação; não sei, eu nunca tive essa experiência, mas depois conversando com alguns colegas desembargadores, inclusive um da minha câmara que gosta de fazer isso, ele gosta de ele fazer no 2° grau a tentativa de conciliação, eu nunca fiz, eu achei que não era o caso de fazer no 2° grau, hoje eu olho pra trás e falo, talvez tivesse sido melhor fazer no 2° grau porque você manda o juiz fazer, o juiz já deu a liminar, você manda ele fazer uma conciliação e é uma falta de vontade e tal, enfim, a conciliação, as vezes isso acontece." (Desembargador).*

4.3.3. MOMENTO POSTERIOR À CONCESSÃO DA LIMINAR DE REINTEGRAÇÃO OU DA SENTENÇA

Trata-se do momento no qual efetivamente ocorre a maior parte das audiências de mediação, segundo os relatos dos atores-chaves. Ocupações ocorridas em menos de ano e dia, denominadas como de força nova, e mesmo de força velha, como já comentado, são surpreendidas pela ordem de reintegração a partir do acolhimento pelo juízo do pedido de tutela de urgência feito pelo autor ou da sentença no mesmo sentido.

Questões relacionadas à dificuldade de citação do réu coletivo, tematizadas anteriormente, e o fato de a decisão pela remoção já ter sido tomada pelo juízo de primeira instância, sem viabilizar o direito ao contraditório e ampla defesa dos ocupantes, resulta em um cenário em que o princípio da paridade de armas e da garantia do direito fundamental à moradia em detrimento do interesse individual ficam sobremaneira prejudicados, restando aos ocupantes estratégias de negociação com os órgãos públicos responsáveis pela política habitacional de possíveis alternativas para atendimento do direito à moradia.

Nesse contexto, de iminente concretização do potencial remocionista dos ocupantes, é quando ocorrem as principais experiências de utilização das metodologias de solução consensual. Evidentemente em uma posição que coloca os ocupantes em situação de

extrema fragilidade e que dificulta ou mesmo inviabiliza mobilizar argumentos que tratam da função social da propriedade e do direito à moradia digna ao escrutínio do Judiciário.

Assim, na maior parte dos casos, audiências servem para cumprir liminares e sentenças para discutir como encaminhar a reintegração de posse ou remoção, sem discussão substantiva do conflito que deu origem à ação possessória.

As audiências perdem seu caráter de alternativa adequada para a resolução do conflito consensual para funcionar como instrumento de redução de danos. Os temas deixam de ser direitos fundamentais e a função social da propriedade e passa a ser a violência policial, o tempo para desocupação e eventual atendimento da demanda por moradia via inclusão em políticas públicas existentes, ou seja, a discussão travada gira em torno de como a remoção irá acontecer, uma vez que a decisão de mérito já foi tomada.

4.4. AS AUDIÊNCIAS DE MEDIAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NO PROCESSO COLETIVO POSSESSÓRIO EM CASOS DE POSSE VELHA (ART. 565): AVANÇOS E LIMITES DA UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO COMO POTENCIAL MEIO DE SOLUÇÃO PARA O CONFLITO FUNDIÁRIO

Trata-se das audiências de mediação interinstitucional prevista no parágrafo 4º do art. 565 do CPC-2015, que estabelece a possibilidade de intimação dos órgãos públicos dos entes federados responsáveis pela política agrária e pela política urbana com objetivo de viabilizar a solução do conflito possessório via políticas públicas, como, por exemplo, oferecimento de programas habitacionais definitivos ou provisórios.

Nesse sentido, as audiências realizadas buscam evitar a violação dos direitos humanos dos ocupantes no momento da remoção e, nas melhores experiências, buscar solução nos órgãos públicos responsáveis pelas políticas públicas de moradia para viabilizar a solução do conflito possessório. Assim, as experiências relatadas pelos entrevistados destacam a utilização das audiências de mediação para:

i. suspender a ordem de remoção da área ou ampliar seu prazo de execução permitindo que, nesse ínterim, soluções de atendimento habitacionais sejam viabilizadas nos órgãos públicos responsáveis pela política;

ii. garantir que os direitos humanos dos ocupantes sejam observados quando chega o momento de efetiva remoção.

A competência constitucional comum dos entes federativos para efetivar os direitos fundamentais, dispostos no art. 3º da Constituição, entre eles o direito fundamental à moradia, por meio da promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, inciso IX da CF) é o fundamento jurídico dessas audiências. Segundo Ramalho, a obrigação do estado em proteger e promover a dignidade da pessoa humana, especialmente os vulneráveis que se encontram em assentamentos informais e/ou inseguras no que tange à posse que exercem sobre determinada área, resultaria na vedação ao chamado despejo forçado sem que haja medida de atendimento habitacional alternativo (RAMALHO, 2019).

Contudo, os relatos dos entrevistados que atuam no sistema de justiça do estado de São Paulo apontam que a viabilização de soluções está diretamente ligada à capacidade institucional dos órgãos públicos responsáveis pela política habitacional local de prover atendimento via políticas públicas. Quando não há essa capacidade ou as ofertas de atendimento são limitadas, as audiências restam infrutíferas, sendo que muitas vezes as remoções somente não ocorrem em razão dos custos elevados para sua execução a cargo dos proprietários.

4.4.1. ESPAÇOS DE COMPOSIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO ESPECÍFICOS PARA CONFLITOS COLETIVOS POSSESSÓRIOS: GAORP E CENTRAL DE MANDADOS

O Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (Gaorp) foi criado pela Portaria n. 9.102/2014 do TJ-SP (posteriormente substituída pela Portaria n. 9.138/2015) com objetivo de se reduzir eventual impacto social derivado de cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse com potencial violação de direitos humanos (“considerandos” da Portaria TJ-SP n. 9.138/2015).

Sua criação tem forte relação com o processo de reintegração de posse e remoção das mais de seis mil famílias que ocupavam a área conhecida como Pinheirinho há mais de oito anos, em São José dos Campos, em 2012, e que teve grande repercussão midiática pela violência empregada pelas forças policiais. Nesse sentido, trata-se de mais um caso que aponta a importância de eventos críticos e de grande publicização, no sentido de ameaça a direitos fundamentais com repercussão midiática como catalisadores de respostas mais efetivas do Sistema Judiciário para viabilizar tratamento específico para a resolução de conflitos coletivos fundiários.

A partir desse caso emblemático, o TJ-SP instituiu o Gaorp, um grupo que conta com representantes das esferas dos governos federal, estadual e municipal de órgãos responsáveis tanto pela execução das remoções como delegado da polícia civil, coronel da

Polícia Militar, representante da Secretaria de Segurança Pública, entre outros, como de gestores da política pública de moradia e do sistema de justiça (art. 1º da Portaria TJ-SP n. 9.138/2015).

Suas atribuições são:

> I. – acompanhar as ordens judiciais de reintegração de posse de alta complexidade, no estado de São Paulo, assim como definidas no ***caput*** do artigo 2º, mediante solicitação formal, encaminhada por meio de correio eletrônico (crise@tjsp.jus.br);
>
> II. – servir de espaço interinstitucional de produção de ideias e soluções consensuais;
>
> III. – reunir seus integrantes, objetivando, inicialmente, a conciliação entre as partes, e não havendo esta, obter daqueles providências específicas que visem amenizar as consequências da reintegração (art. 3º da Portaria TJ-SP n. 9.138/2015).

Apesar dos relatos dos atores-chaves apontarem a experiência do Gaorp como um avanço em razão de especialização dos atores envolvidos e do aprimoramento das técnicas de alternativas autocompositivas. Ainda assim recai sobre a iniciativa todas as questões ponderadas sobre a condição dos ocupantes e a viabilidade das discussões de direitos em um contexto de negociação para o cumprimento de ordem de remoção.

Além disso, diversos atores apontaram que muitas vezes preferem tratar das questões em sua própria alçada e, portanto, sem solicitar a atuação do Gaorp. As razões apontadas vão desde o excesso de demandas do próprio Gaorp, como também a preferência pela manutenção da atuação do órgão de origem dos processos no momento de negociação. Conforme trechos das entrevistas a seguir:

> *"Sim, é que nem tudo vem pro Gaorp e as vezes o Gaorp está tão lotado que a gente fica na dúvida de mandar pro Gaorp, porque se o Gaorp está com muita coisa, essas minhas várias que eu contei, eu ouvi do Gaorp, fica com você, aqui está muito complicado, tem o município de Sumaré inteiro, são coisas muito grandes também, então nem tudo vem pro Gaorp; e atualmente eu não sei, faz tempo que eu não tenho acompanhado quem está conduzindo o trabalho no Gaorp, a gente tem tanta atribuição, você apaga um incêndio aqui, outro ali, faz tempo que eu não vejo." (Juíza Assessora).*
>
> *"(...) porque mesmo o Gaorp, que foi criado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, o que ele resolve? Vamos pegar as atas do Gaorp ao longo dos anos, o Gaorp simplesmente, quando muito consegue dilatar prazo para a reintegração. Agora, se alguém me perguntar, como promotor de habitação e urbanismo da capital, isso funciona? Eu digo, eu nunca fui numa audiência do Gaorp, nunca mandei um caso meu pro Gaorp e não vou mandar nunca, porque isso faço eu, e acho que tenho condições de fazer melhor porque*

o processo é meu, conheço ele desde o inquérito civil até o momento da desocupação, eu negocio, se for pra negociar prazo, eu negocio melhor do que aquele pessoal que está lá, que caiu na frente deles, aquele, mais 10 ali pra uma sessão que eles tem que olhar, analisar, não, pra mim não, então eu não mando nenhum caso meu pra lá e também não participo daquelas reuniões porque eu acho que só servem pra prazo." (Promotor).

Outro questionamento pontuado por um ator-chave recai sobre um problema relacionado com a própria estruturação administrativa do órgão. A composição do Gaorp é dependente da nomeação do presidente do Tribunal de Justiça. Nesse sentido, o perfil do juiz coordenador do Gaorp dependerá dessa escolha e não necessariamente de afinidade temática.

"é bom o órgão, é, mas o que eu quero dizer, eu não estou criticando a existência do órgão, eu estou criticando que de fato eles não conseguem ou não conseguiram até hoje contribuir efetivamente pra melhoria do olhar, a amplificação do olhar sobre o problema não está partindo do Gaorp e deveria estar, na minha opinião; mas lá não tem pessoas que conhecem mais do tema e tal, eu te pergunto, tem? Quem são eles, quem são as pessoas que estão lá e que conhecem do tema? A gente tem ali juízes designados pela presidência do tribunal, muitas vezes nunca trabalharam com habitação e urbanismo na vida, eles estão cumprindo o papel deles ali de representar o presidente no tribunal, são ótimos, conheço vários, tem uma cabeça aberta e tal, então você está falando de pessoas que conhecem o problema, precisaria ver o histórico daqueles juízes que fazem parte do Gaorp. Conhecem o problema?" (Promotor).

4.5. AUTOCOMPOSIÇÃO FORA DO PROCESSO: O CONFLITO POSSESSÓRIO E OS MÉTODOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL EXTRAJUDICIAL

4.5.1. ESPAÇOS DE COMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAIS

Como mencionado, o papel dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas de moradia e áreas correlatas, como urbanismo e regularização fundiária, desempenham um papel fundamental para viabilizar o atendimento por moradia adequada das famílias em processos de ação possessória, seja por soluções permanentes, seja temporárias, como o aluguel social.

Boa parte das experiências conhecidas ocorrem em momentos de mediação ao longo do processo, geralmente após deferida a tutela de urgência para fins de desocupação da área. É exatamente o que ocorre na atuação do Gaorp, por exemplo. Representantes dos órgãos públicos dos três entes federados integram o grupo e são demandados a se manifestar sobre as opções de políticas públicas para o atendimento das famílias.

No entanto, outro tipo de atuação focada na mediação também foi identificado durante a pesquisa do estudo de caso a partir das entrevistas realizadas ao longo do projeto. Trata-se de uma iniciativa do Poder Executivo local, no caso a Prefeitura de São Paulo, com objetivo de realizar o processo de mediação, idealmente em momento anterior à concessão da tutela de urgência, com vistas a viabilizar a permanência dos ocupantes, valendo-se de recursos como a regularização fundiária, a própria desapropriação das áreas em razão do interesse social envolvido nas disputas ou a indenização dos ocupantes pelas benfeitorias realizadas.

Trata-se do Núcleo de Conflitos Fundiários da Secretaria de Habitação (SEHAB), da Prefeitura de São Paulo. O núcleo foi instituído pela Portaria SEHAB n. 62, de 10 de maio de 2019, com atuação vinculada ao Gabinete do Secretário de Habitação. Contudo, sua origem é anterior à normativa e se deu em razão da mudança paulatina da compreensão do papel do órgão gestor da política pública de moradia nos conflitos fundiários.

Esse processo ocorreu, especialmente, no bojo dos programas de regularização fundiária[17] realizados pela prefeitura ao longo de diferentes gestões[18], que consistem em uma atuação proativa do Executivo municipal, a partir de uma abordagem multidisciplinar, que permite aprofundar as diversas dimensões da irregularidade fundiária fortemente relacionadas com a precariedade habitacional:

> *"(a regularização fundiária) é aquela curva de rio, onde chega tudo em relação a questões fundiárias chegam ali no município de São Paulo; como a gente tinha como objeto a regularização, em algumas situações a regularização era um remédio em passe de algum conflito fundiário, a gente apresentava isso como uma solução. Então você tem uma questão fundiária a ser resolvida, tem uma segurança fundiária, uma segurança de acesso à terra, então a gente remediada com a regularização fundiária; em muitos dos casos eram já com reintegração de posse, onde você não tem a posse mansa e pacífica, necessariamente você tem o direito bastante limitado, as questões de direito, elas são bastante limitadas, a relação à permanência, não tem instrumento jurídico que permita a permanência; então a gente começou a pensar em como a gente ia trabalhar essas questões, já que a gente tinha como objetivo remediar esses conflitos com regularização, a gente começou a pensar em como então a gente vai trabalhar essas reintegrações, com a possibilidade futura de permanência, sempre com o objetivo de permanência, e ai a gente angariou várias situações em que a gente chamou os proprietários e os moradores pra uma conversa, pra começar a negociar e buscar as soluções; ai começaram as primeiras práticas de mediação para buscar ver se existia alguma forma de permanência e de indenização para os moradores". (Assistente social).*

17 Também foi mencionado a experiência do Grupo de Trabalho "Políticas de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários, no âmbito do Conselho Municipal de Habitação, criado em 2010, mas extinto ainda em 2011.

18 Foram apontados os programas realizados em diferentes gestões, tais como Erundina (1989-1992), Marta Suplicy (2001-2004), Gilberto Kassab (2006-2012), Fernando Haddad (2013-2016) e a atual gestão João Dória e Bruno Covas (2017-2020).

Conforme depreende-se do relato, as atividades voltadas à regularização fundiária levaram à reflexão do corpo técnico sobre utilização da mediação como uma forma eficaz de resolução do conflito fundiário:

> *"desde sempre a Sehab recebeu essas questões, e a resposta padrão é: é área particular, nós não temos nada a ver com isso. Essa era a resposta padrão; se era área pública, manda para a Demap porque a gente não tem nada a ver com isso, então era sempre tirando da reta, quando a ideia de trazer e centralizar (no núcleo de mediação) era: "não, temos haver com isso sim", porque conflito fundiário é uma questão habitacional e a gente pode resolver com regularização fundiária e a gente pode resolver com urbanismo, coisa que a gente sabe fazer, é isso, e é barato, é de graça, é custeio, estamos recebendo salário pra isso, não nos custa nada." (Assistente social).*

Outro ator entrevistado discorre sobre sua visão do histórico de constituição desse espaço de mediação extrajudicial no âmbito da prefeitura a partir da perspectiva de organizações próximas aos movimentos de moradia:

> *"A prefeitura de São Paulo, já vem desde o Ministério das Cidades, a gente fez uma luta no âmbito do CNH, muitas discussões, pra que a prefeitura e a Secretaria de Habitação pudessem mapear os conflitos em São Paulo, pra que ela pudesse atuar nas situações de conflito; então a gente veio, desde a época da Marta Suplicy na prefeitura de São Paulo, o Paulo Teixeira era o secretário de habitação, foi constituindo uma cultura de busca de mediação no âmbito da prefeitura; então a gente conseguiu no âmbito do CNH, em São Paulo, criar um grupo de gestão de mediação de conflitos no âmbito da prefeitura, depois na gestão do... mesmo na gestão do Kassab teve alguns espaços de negociação, e a gente brigou bastante, porque como teve muito despejo naquele momento das remoções nas favelas, pra que as famílias pudessem pelo menos ter a garantia de um Bolsa Aluguel, de ter um atendimento por parte da prefeitura, isso foi uma briga muito grande porque as decisões e as reintegrações de posse muitas vezes vinham sem nenhum tipo de solução de atendimento pra essas famílias, então a gente brigou bastante com a prefeitura pra que ela pudesse atuar no sentido de garantir algum tipo de suporte mínimo pras famílias. Depois, mesmo na gestão... todas as gestões, passou pela gestão do Haddad, pela gestão do Dória na prefeitura e mesmo na gestão depois do Bruno Covas, foi constituindo um pouco essa cultura de ter pelo menos no âmbito da prefeitura, um grupo de mediação e mapeamento dos conflitos, em geral então eles têm acompanhado, eles constituíram em vários momentos, em diferentes situações, grupos técnicos da prefeitura e da Secretaria da Habitação, que pudessem acompanhar as situações de conflito." (Advogado popular).*

Assim, apesar de o histórico da atuação da PMSP na utilização de metodologias resolutivas para conflitos coletivos fundiários remontar ao início da década de 2000, em 2015 foi estabelecida uma comissão a partir do corpo técnico da equipe de regularização fundiária para esse fim. Desse momento até a institucionalização do Núcleo de Mediação pela Portaria n. 62/2019, no Gabinete da Sehab, foi mencionado o papel de um evento catalisador: a reintegração de posse da Ocupação Colina, em São Mateus, Zona Leste de São Paulo, realizada em janeiro de 2017. Vale apontar que processo similar resultou na criação do Gaorp (reintegração de posse da ocupação Pinheirinho, em São José dos Campos), conforme descrito anteriormente.

Esse evento catalisador corrobora a narrativa dos atores entrevistados que apontam a importância desses eventos críticos para o convencimento dos tomadores de decisão à frente dos órgãos que atuam em conflitos fundiários para institucionalizar as metodologias de autocomposição bem como dos próprios juízes no sentido de realização dos processos de mediação.

Ainda, conforme entrevistas, a utilização da mediação pela Prefeitura de São Paulo levou à compreensão de que se trata também de uma forma de realizar a política pública de habitação. Uma vez que a via negocial tem potencial de permitir a manutenção das famílias e, em muitos casos, a partir de um baixo investimento relativo, especialmente quando comparado à construção de novas unidades habitacionais, ou até mesmo viabilizar uma indenização mais adequada aos ocupantes pelas benfeitorias realizadas e os termos de desocupação com garantia de seus direitos humanos.

Os resultados apontados por um entrevistado são expressivos nesse sentido, apesar de não haver o registro público da informação para a checagem:

> *"Nessas mediações a gente oferecia a possibilidade de controle de negociação e a gente teve muito êxito com vários proprietários que toparam, e com você valores por 10 anos, 15 anos, foi bem interessante. A gente teve casos emblemáticos fortíssimos de reintegração de posse com as famílias, com tudo já marcado, 20 dias já de prazo, a gente desesperada, conseguimos um acordo e a adesão de 100% dos moradores pra uma negociação com valores bastante razoáveis para os moradores; os proprietários toparam porque para os proprietários as vezes sai muito mais barato eles se livrarem da terra, reintegrar posse é muito caro, você tem toda a demolição, depois a segurança, depois eles não sabem o que fazer com a terra; então boa parte dos proprietários, por incrível que pareça, estão loucos para que isso aconteça.*
>
> *Então a gente conseguiu 20 mil, acho que foi esse o número, de permanências, de famílias que permaneceram, sem gastar um tostão, sem construir unidade, sem nada, só com mediação, são 20 mil unidades a menos que se produziu na cidade, então é produção de graça da prefeitura; então a ideia de incorporar isso na política pública é criar política pública, é pra isso, é uma forma de acesso à moradia, que é mediar o conflito, é uma forma de acesso(...)." (Assistente social).*

Cumpre ressaltar o destaque dado pelo entrevistado ao art. 1.228 do Código Civil (Lei n. 10.4016/2002) para viabilizar desapropriação de áreas ocupadas e a indenização dos ocupantes pelo proprietário. O referido dispositivo estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com sua função social, a possibilidade de desapropriação por interesse social (§ 3º), bem como quando tratar-se de extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico (§ 4º).

O dispositivo do Código Civil é mencionado como de maior relevância para a resolução dos conflitos do que a própria função social da propriedade:

> *"(...) então a ideia de incorporar isso na política pública é criar política pública, é para isso, é uma forma de acesso à moradia, que é mediar o conflito, é uma forma de acesso, está lá no 1228, é uma forma de relativizar a propriedade, você tem uma ocupação, tem uma importância, está lá, tem uma infraestrutura, não tem por que reintegrar, é meio similar a função social, acho que é até mais forte a 1228 do que a questão da função social da propriedade, porque ele está cumprindo uma função social de moradia já, as pessoas já estão morando, já está cumprindo a sua função, então o juiz tem por obrigação fazer, arbitrar qual valor eles vão pagar para o proprietário, o proprietário perdeu, ele deixou eles lá, não conseguiu reintegrar, eles já estão cumprindo a função, agora ele vai ser indenizado, ele não vai perder seu patrimônio, mas não tem mais o direito de usufruir, de vender, nada, então perdeu esse direito. Eu acho que esse 1228 é um dos artigos até mais fortes do que a função social da propriedade, é um argumento muito mais forte, é um baita de um instrumento e é subutilizado, ele realmente tira do proprietário todos os seus direitos da propriedade uma vez que tem gente morando lá." (Assistente social).*

Podemos concluir que as razões da não efetividade das metodologias de composição consensual no curso do processo podem ser buscadas na origem do dispositivo do art. 565, introduzidos pelo CPC/2015. Teresa Arruda Alvim Wambier e outros, ao comentar a inovação relativa ao tratamento diferenciado dos conflitos coletivos possessórios, apontam que, inicialmente, o art. 565 contava com diferente redação:

> *"O art. 565 do NCPC foi originalmente inserido no Projeto de CPC quando de sua tramitação na Câmara dos Deputados, e dizia respeito às ações possessórias coletivas (isto é, ajuizadas em face de invasões coletivas) de força nova, com pleito de concessão de liminar possessória de conformidade com o disposto nos arts. 558 e 562 do NCPC.*
>
> *Essa era sua razão de ser: disciplinar a fase inicial das ações possessórias de força nova que tratassem de invasões coletivas e em que houvesse o pleito de concessão de decisão liminar, até mesmo porque a liminar possessória típica apenas é concessível em possessória de força nova.*
>
> *Objetivava-se que, nestas ações possessórias com réus múltiplos (invasões coletivas), que contivessem pedido de liminar (ações de força nova) houvesse, antes da apreciação da liminar inaudita altera parte, a designação de audiência de mediação, para que se evitassem os conflitos de grande escala típicos de ações possessórias dessa amplitude, especialmente quando há liminar concedida.*
>
> *Ainda na Câmara dos Deputados, o dispositivo sofreu, nos estertores de sua tramitação nesta casa, modificação consistente na previsão de que se aplica o art. 565 sob análise às ações possessórias nas quais 'o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia' em que exista pedido de liminar (caput do art. 565 do NCPC)." (WAMBIER, 2016, p. 930).*

A alteração sofrida resultou em um dispositivo que parece ter pouca aplicação, mostrando-se até mesmo incoerente com a regulamentação das ações possessórias apresentada nos artigos anteriores do CPC/2015 (CIMARDI, 2018).

Isso porque, explica a autora, as ações de força velha já não autorizam a concessão de medida liminar possessória do procedimento especial previsto no artigo 561 e seguintes do CPC/2015. Trata-se de hipótese distinta (a ação possessória de força velha). Logo, a liminar pleiteada nesses casos não é a liminar possessória do art. 562 bem como seus requisitos são diferentes dos que estão previstos no art. 561. Trata-se, segundo a autora, de requisitos próprios, de tutela de urgência ou de tutela de evidência. (CIMARDI 2018).

Ao alterar o dispositivo que restringe a realização de audiência de mediação a ações de força velha, o legislador apenas repisou o princípio dialógico que impõe a realização das audiências de mediação e conciliação previsto no CPC/2015. Esvaziou, assim, a real intenção dos autores do dispositivo, qual seja, de trazer a metodologia da solução consensual para a maior demanda de casos concretos de conflitos fundiários urbanos coletivos, que são exatamente os de força nova, antes de concedida a decisão liminar.

Nesse sentido, o otimismo expressado em análises sobre a utilização da mediação como um instrumento eficiente para a solução de conflitos fundiários anteriores ao CPC/2015 (ALVES, 2007; HEIM, 2008) ou mesmo posteriores à sua edição (MILANO, 2016 e 2017) devem ser reavaliados a partir dos dados, informações e reflexões aqui apresentados.

A inviabilização da obrigatoriedade das audiências de mediação para todas as ações possessórias de caráter coletivo previamente à concessão da medida liminar de reintegração de posse e consequente desocupação do imóvel tornou as audiências de mediação um espaço em que não há a garantia da paridade de armas entre os litigantes e no qual o direito individual à propriedade do autor já se encontra respaldado por decisão judicial que reconhece sua procedência. Logo, apesar dos esforços de atores que defendem os interesses da coletividade, resta evidente no relato dos entrevistados a dificuldade em lançar mão de argumentos que discutem a procedência do pleito dos ocupantes, em um contexto no qual já paira sobre estes a eminente ameaça de remoção forçada.

Resta a estes pressionar o poder público local e solicitar ao mediador que também o faça para viabilizar medidas para prover a carência habitacional, seja ela permanente, e preferencialmente no mesmo local ocupado, seja provisória. Assim, as possibilidades ficam condicionadas aos contingenciamentos fiscais e disposições programáticas dos governos de momento de oferecer políticas públicas habitacionais para faixas da população que estão à margem do mercado imobiliário formal. Mesmo experiências consideradas exitosas, como o Gaorp, ficam à mercê da não existência de políticas públicas prévias ou das crises fiscais do Estado para viabilizar alternativas de atendimento bem como padecem de problemas decorrentes da própria fragilidade institucional, como denota-se da longa vacância do posto

de coordenação do órgão, que deve ser ocupada por um juiz assessor da presidência do TJ-SP que aguarda indicação desde 2019.

O que nos parece evidente é que a capacidade de uma mediação resultar em efetivo atendimento habitacional depende, sobremaneira, dos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela política pública, sendo, portanto, muito mais efetivas as arenas de mediação que contam com representantes desses órgãos e, preferencialmente, que ocorram em paralelo ao litígio possessório ou mesmo anteriormente à sua instauração, a partir do trabalho ativo dos responsáveis pelas políticas habitacionais de atender a demanda por acesso à moradia adequada. O que não descarta a importância dos atores do sistema de justiça, especialmente defensores públicos e advogados e advogadas populares, em pressionar, pela via jurisdicional ou negocial, os gestores à frente da política com base em suas obrigações constitucionais.

Apesar de tantos obstáculos, entrevistados e entrevistadas veem as audiências de mediação de maneira positiva, ainda que necessitem de aprofundamento. Isso porque audiências são o espaço institucional em que o vocabulário dos direitos vinculados ao conflito de origem pode ser introduzido e em que a situação socioeconômica dos ocupantes pode ser tematizada; audiências são vistas como espaços para desenvolver papel formativo para os diferentes atores, especialmente para os "jogadores habituais"; audiências podem encaminhar para atendimento em políticas públicas existentes (condicionamento à existência prévia de políticas públicas habitacionais, especialmente municipais) e, por fim, audiências procuram evitar a violação de direitos humanos fundamentais nos processos de remoção de famílias dos imóveis ocupados.

4.6. ATORES-CHAVE DO SISTEMA DE JUSTIÇA E SUA ATUAÇÃO NOS PROCESSOS DE SOLUÇÃO CONSENSUAL

4.6.1. DEFENSORIA PÚBLICA

A atuação da defensoria nos casos de litígio possessório coletivo de vulneráveis (hipossuficiência econômica), como meio de garantir o exercício da defesa e do contraditório, foi uma preocupação sensível dos legisladores. Tal especificidade da atuação decorre do papel da Defensoria Pública de exercer a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus de forma integral e gratuita, nos termos do art. 185, CPC/2015 e em consonância com o artigo 134 da Constituição Federal.

Nesse sentido, o CPC/2015 determina que a ciência da demanda possessória deve se dar não apenas aos ocupantes, mas também à Defensoria Pública para que passe a integrar a relação jurídico-processual, bem como o Ministério Público (art. 554, § 1º). Ademais, o CPC/2015 também determina ainda a manifestação da Defensoria Pública antes da decisão de concessão da tutela provisória que determina a remoção dos ocupantes.

Previamente, é importante ressaltar que a atuação da Defensoria pode ocorrer de três formas: (i) como representante processual dos réus, no início do procedimento, quando intimada a intervir nos termos do art. 554, § 1º, do CPC/2015; (ii) e como fiscal processual em favor do grupo vulnerável, previamente à concessão da tutela provisória que determina a remoção dos ocupantes (art. 565, § 1º, do CPC/2015); (iii) e ainda como ***amicus curiae***.

Sobre a primeira, conforme discute Ramalho, o cenário ideal da atuação da Defensoria Pública seria "a pronta citação dos réus e a imediata procura da Defensoria Pública para exercer a representação processual". Entretanto, assim como a coletividade dos ocupantes, na maior parte dos casos, a Defensoria Pública somente toma conhecimento da ação após a concessão da tutela provisória, prejudicando em demasia as possibilidades de exercício da ampla defesa e contraditório, especialmente pela exiguidade temporal característica das ações possessórias (RAMALHO, 2019, p. 106).

Os atores entrevistados confirmam esse diagnóstico, apontando como exceção os casos em que a Defensoria Pública consegue atuar como representante da coletividade ainda em momento prévio à concessão da tutela provisória. Ainda segundo estes, as dificuldades decorrem, principalmente: (i) da própria natureza sumaríssima da ação possessória, que determina como incumbência ao juiz a concessão da liminar, caso presente os requisitos estipulados na norma e especialmente para os casos de posse nova; (ii) e pelo ciclo citatório da coletividade, com inúmeros problemas intrínsecos à norma e extrínsecos a ela.

Outra preocupação destacada por membro da Defensoria Pública entrevistado é a atuação do órgão como substituto processual da coletividade sem a efetiva manifestação de vontade, participação e engajamento dos sujeitos da coletividade respeitando sua autonomia. A preocupação reside na estratégia da utilização da figura extraordinária do substituto processual tão somente para viabilizar a composição e o prosseguimento do litígio, em detrimento do efetivo direito de defesa e contraditório, tendo em vista as dificuldades encontradas para dar ciência do processo aos ocupantes. Nesse sentido, a combinação de citação ficta (por edital) e do substituto processual não deveriam caracterizar uma adequada representatividade da coletividade na relação jurídico-processual, que, em matéria de interesses coletivos, é um conceito teleologicamente ligado à garantia do devido processo legal (COSTA e FRANCISCO, 2015).

Sobre a segunda atuação, que ocorre previamente à concessão da tutela provisória no sentido de desocupação da área nos casos de posse velha, Ramalho aponta tratar-se de uma intervenção ***sui generis*** da Defensoria Pública. A oitiva deve ser utilizada para analisar a regularidade da forma processual (regularidade da petição inicial, das citações e dos requisitos para a concessão da tutela provisória), além de ser uma oportunidade para o contraditório, mesmo que limitado. O termo ***custos vulnerabilis*** vem se consolidando para a denominação dessa atuação (RAMALHO, 2019, p. 107). Ela remete à missão constitucional da DP ao mesmo tempo que faz a distinção e o paralelo com o termo ***custus legis***, que designa a atuação do Ministério Público, este sim desobrigado de atuar em prol de uma das partes, mas tão somente na vigília da observância das leis.

Já a terceira atuação, como amigo da corte, com atuação sempre vinculada à defesa dos direitos dos ocupantes e muitas vezes em estratégia articulada com advogados populares ou núcleos de defesa de direitos.

Apesar das limitações em sua atuação, as entrevistas com os atores do sistema de justiça realizadas nesta investigação apontam que a Defensoria Pública é fundamental para qualificar a relação jurídico-processual. É ela uma das principais responsáveis em trazer elementos ao processo que superem o interesse individual-patrimonial que é predominante nas manifestações dos autores da ação possessória contra a coletividade e no fundamento das próprias decisões.

Cumpre, portanto, o papel de trazer a dimensão do interesse público envolvido na relação, notadamente em razão de o direito posto em discussão não ser apenas o direito à propriedade, mas, sobretudo, o direito fundamental à moradia, em seu plano objetivo e subjetivo, nos termos do art. 6º da Constituição Federal. E de trazer à baila nas manifestações processuais a necessária conformação do direito de propriedade ao atendimento de sua função social, como determina o art. 5º, inc. XXIII da CF.

A atuação da DP para composição consensual também se dá nas audiências após a concessão da tutela provisória, no controle dos atos de execução das ordens de remoção, deslocamento e reassentamento da comunidade da área em litígio e sobre a qual foi reconhecido o direito possessório do autor. Trata-se do momento mais delicado do processo, no qual ocorrem as violações de direitos humanos da coletividade e que podem ocorrer danos irreparáveis aos ocupantes.

Nesse sentido, a Defensoria Pública cumpre o papel de invocar, além das garantias constitucionais, as normas internacionais de direitos humanos decorrentes de tratados internacionais dos quais o país é signatário. Vale a menção ao Pacto Internacional dos

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PDESC), ratificado pelo Brasil 1992, que prevê a moradia adequada como direito humano, e do Comentário Geral n. 7 do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que estabelece as garantias mínimas que devem ser observadas pelos Estados signatários nos casos excepcionais em que os despejos possam ser justificados.

Conforme as entrevistas apontam, a Defensoria Pública também é fonte de um amplo repertório de instrumentos urbanísticos e políticas públicas passíveis de aplicação para a resolução alternativa do conflito coletivo a partir do diálogo com outros órgãos públicos diretamente responsáveis por estas políticas.

Finalmente, houve também a ressalva em relação à diferenciação interna de atuação do órgão nas demandas em razão da existência de núcleo especializado sobre o direito material. Assim como o Ministério Público, a Defensoria Pública possui o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo – NHABURB, que tem como missão primordial prestar suporte e auxílio no desempenho da atividade funcional dos membros da instituição sempre que a demanda for coletiva ou em casos individuais de repercussão geral, referente ,direta ou indiretamente, ao direito à moradia digna e ao direito à cidade (art. 3º do Regimento Interno do NHABURB). Apesar da rica produção de conteúdo para orientar a atuação dos defensores naturais, é compreensível que haja diferenças qualitativas da atuação individual para aquelas que podem contar com o suporte ativo, subsidiário e complementar, do NHABURB, em razão de se enquadrarem nas hipóteses previstas em seu regimento interno (art. 6º do RI).

4.6.2. ADVOCACIA POPULAR E CENTROS DE DEFESA DE DIREITOS HUMANOS

A atuação de advogados populares que atuam em conjunto com movimentos de moradia e os centros de defesa de direitos humanos que têm como foco a reivindicação do direito à moradia digna desempenham um papel estratégico para a mobilização dos argumentos nos processos no sentido de viabilizar as audiências de mediação do art. 565.

A impressão dos atores desse campo entrevistados é de que as alterações do CPC/2015 não foram suficientes para alterar estruturalmente o quadro de deferência das tutelas de urgência de caráter remocionista sem a escuta prévia dos ocupantes. No entanto, ressaltaram que as alterações permitiram maior mobilização do recurso das audiências de mediação, no sentido de uma maior permeabilidade dos argumentos.

4.6.3. MINISTÉRIO PÚBLICO

Como mencionado, a atuação do MP nas ações coletivas possessórias tem objetivo de garantir a fiscalização da ordem jurídica, expresso pelo termo ***custus legis*** ou ***custos juris***, consoante previsão do inciso III do art. 178 combinado com o parágrafo 1º do CPC/2015.

Embora o CPC indique que o Ministério Público participe em demandas possessórias na qualidade de fiscal da ordem jurídica e não de substituto processual, na medida em que os réus serão citados, ainda que por edital, sua atuação realiza a função de defesa dos interesses daquele grupo de pessoas e, consequentemente, do interesse público que lhe é subjacente.

Conforme Costa e Francisco:

> *Embora atuando como fiscal do ordenamento jurídico, caberá ao Ministério Público o papel de representante adequado da coletividade passiva, máxime nos casos em que essa coletividade não apresente condições fáticas de articulação e defesa judicial suficiente.} A atuação do Ministério Público como representante adequado dessa coletividade, portanto, é crucial para a legitimidade da decisão judicial prolatada. O reconhecimento de que os litígios coletivos de posse são efetivas ações coletivas passivas e devem se beneficiar do sistema de processos coletivos, depende da atuação do MP em favor do interesse em jogo. (COSTA e FRANCISCO, 2015).*

Um importante marco para a mobilização do Ministério Público para a atuação nos processos de solução consensual é a assim denominada "Carta de Brasília", aprovado em 2016. O documento

> *"é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público, que explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do MP, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais.*

Entre as diretrizes elencadas no documento destaca-se a seguinte:

> *e) Utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas;*

Sobre a atuação do Ministério Público, as entrevistas com os atores-chave apontaram para as seguintes conclusões: (i) especialização na estrutura de Habitação e Urbanismo e no centro, em contraposição a outros territórios da cidade de São Paulo; (ii) jogadores habituais nas audiências (art. 565, § 2), especialização urbanística do/a promotor/a com assento no GAORP.

5. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

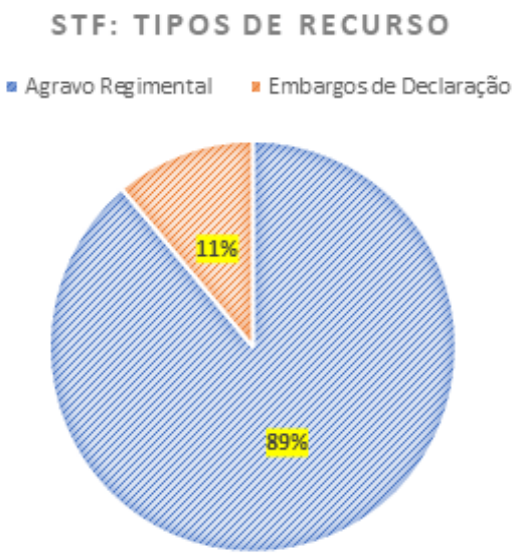
O Supremo Tribunal Federal exerce uma multiplicidade de funções para além do controle concentrado de constitucionalidade. Nos últimos anos, a literatura especializada vem chamando atenção para seu papel como tribunal recursal (FALCÃO, CERDEIRA, ARGUELHES, 2011). Como veremos nesta seção, a principal porta de entrada das ações possessórias no Supremo é justamente a via dos recursos, em que casos individuais já julgados por outros tribunais são novamente analisados. Assim, as ações possessórias são um capítulo do grande volume de recursos recebidos pelo Supremo e, como mostraremos, segue um tipo de argumentação pautado pela característica dos recursos do que propriamente pelo conteúdo discutido nessas ações (FALCÃO, CERDEIRA, ARGUELHES, 2013).

Como já indicado na metodologia, a base de decisões do Supremo Tribunal Federal foi composta a partir da busca por palavras-chave no repositório de jurisprudência disponibilizado no sítio eletrônico do tribunal. A busca pelos termos “interdito proibitório”, “reintegração de posse” e “manutenção de posse” resultou em 72 decisões de interesse proferidas pelo plenário do Supremo entre os anos de 2011 e 2019, que configura o recorte temporal desta pesquisa. Os textos das decisões foram lidos pela equipe de pesquisadoras e pesquisadores e filtrados manualmente a fim de excluir (i) decisões que não tratavam de bens imóveis e (ii) decisões que não abarcavam coletividades. A filtragem manual resultou em 36 acórdãos que tratam de ações possessórias coletivas de bens imóveis. Esta seção trata de algumas das características dessas ações.

5.1. PORTAS DE ENTRADA

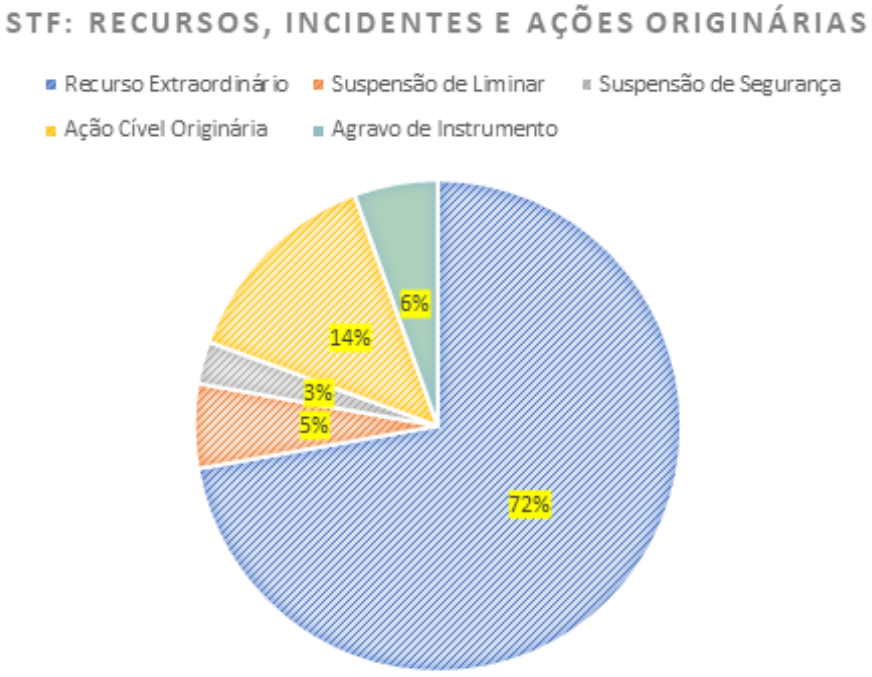
As ações possessórias coletivas de bens imóveis chegam ao plenário do Supremo Tribunal Federal pela via dos recursos. A vasta maioria dos casos analisados (89%) é discutida em sede de agravo regimental, enquanto o restante é debatido por meio de embargos de declaração (11%). Esses recursos são impetrados em recursos extraordinários (72%), ação cíveis originárias (14%), agravos de instrumento (6%), suspensões de liminar (5%) e suspensões de segurança (3%). Os Gráficos 37 e 38 ilustram as portas de entrada:

Gráfico 37 –Tipos de Recurso



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 38 – Recursos, incidentes e ações originárias



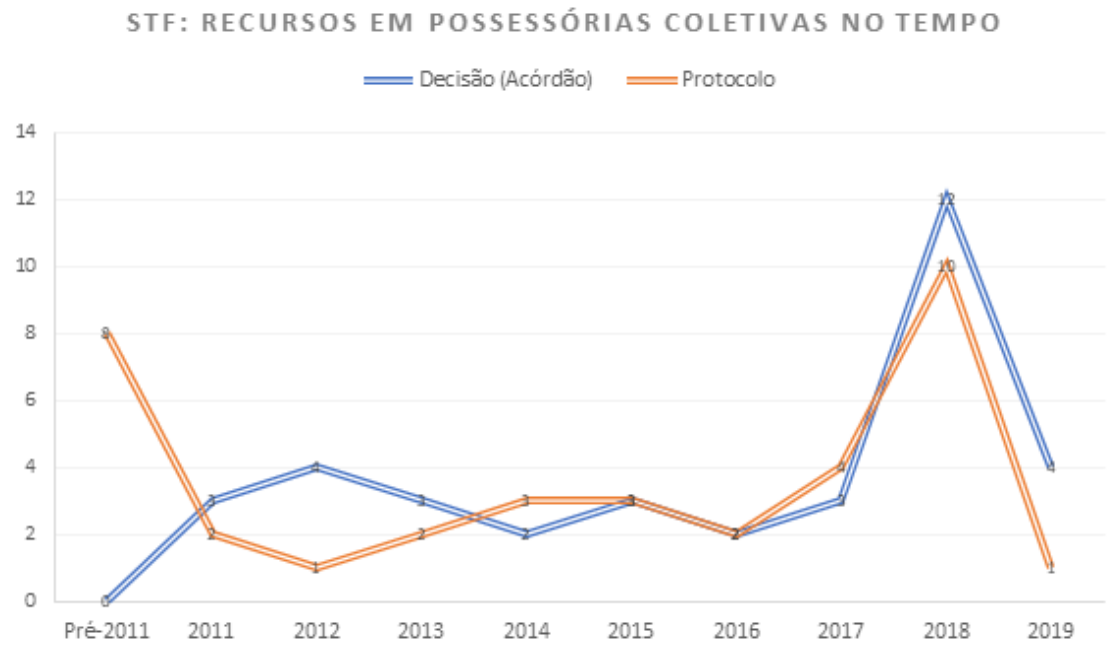
Fonte: Elaboração dos autores.

Estamos, portanto, diante de um universo em que agravos regimentais em recursos extraordinários são a principal porta de entrada das discussões sobre ações possessórias coletivas de bens imóveis. Não há discussões no plenário a partir de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), Ações Declaratórias de Constitucionalidade (ADCs), Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs), entre outras modalidades processuais que tematizam o controle concentrado de constitucionalidade. A via recursal é, portanto, a única via de entrada para as ações possessórias no plenário do Supremo no marco temporal indicado.

5.2. DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL E ESPACIAL

Se distribuirmos os 36 acórdãos no tempo, comparando o ano da decisão (linha azul) com o ano de protocolo das ações no tribunal (linha laranja), teremos o seguinte (Gráfico 39):

Gráfico 39 – STF: Recursos em ações possessórias coletivas de bens imóveis no tempo



Fonte: Elaboração dos autores.

A partir do Gráfico 39, é possível constatar que uma parte das decisões tomadas entre 2011 e 2019 é decorrente de ações protocoladas antes de 2011 (22,22%). No entanto, o pico — tanto em termos de decisões quanto de protocolos — é, certamente, 2018. Doze das 36 ações foram decididas neste ano e dez delas foram protocoladas também em 2018 e decididas logo em seguida. A distribuição das decisões no tempo — e a comparação com o ano de protocolo — tem por objetivo procurar por padrões em torno do Novo Código de

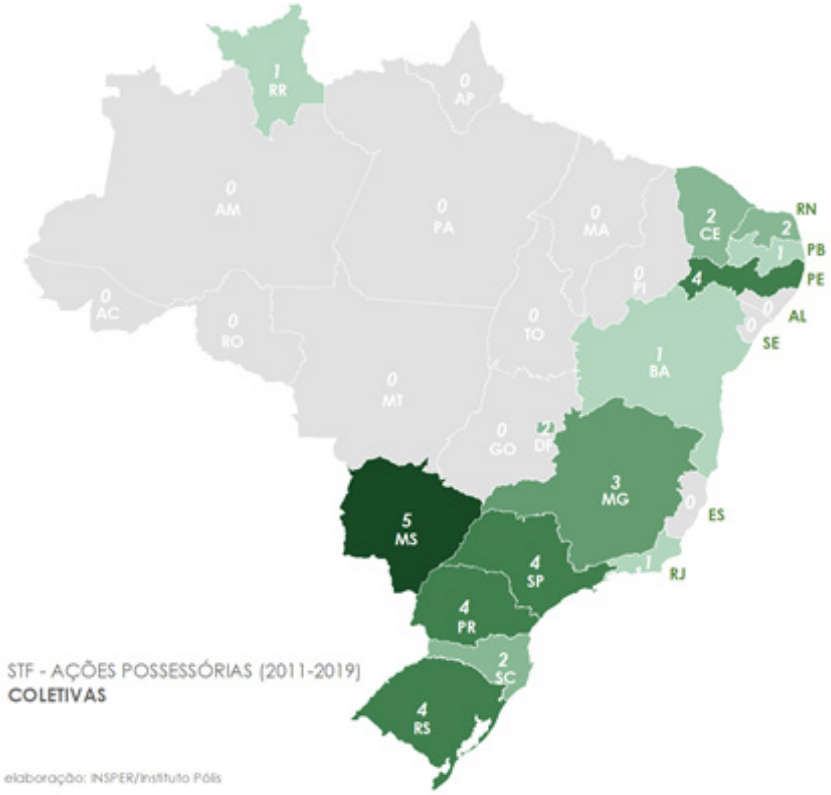
Processo Civil, que passou a entrar em vigor em 2016. Uma das hipóteses para o aumento de protocolos e decisões seria a entrada em vigor do Código, que muda a dinâmica das ações possessórias. A mudança poderia ter sido objeto dos recursos ao Supremo. No entanto, análise do conteúdo das decisões não corrobora com essa tentativa de explicação. Isso porque, como veremos, os acórdãos não debatem conflitos de entendimento a respeito do NCPC e as alterações de procedimento nas possessórias. A análise dos textos mostra que o Código é mobilizado de maneira apenas marginal.

Por essa razão, entendemos que outra hipótese é mais plausível para ajudar a entender o pico de decisões em 2018. É provável que esse aumento esteja antes relacionado com uma alteração substantiva no modo de funcionamento do tribunal. Em junho de 2016, uma reforma no Regimento Interno do STF passou a permitir o julgamento de recursos internos (agravos e embargos de declaração) também pelo Plenário Virtual da Corte, o que conferiu maior celeridade aos recursos de maneira geral. O tempo entre o protocolo e o acórdão diminui a partir do momento em que esses recursos passam a ser decididos pelo Plenário Virtual. Ministros e ministras têm o prazo de 20 dias para votar, contados a partir do momento em que o tema é incluído no sistema. O Plenário Virtual existe desde 2007, mas foi apenas em 2016 que agravos e embargos de declaração — que compõem a totalidade dos recursos em ações possessórias coletivas de bens imóveis discutidas nesta pesquisa — passaram a ser admitidos nessa modalidade de votação.[19] A alteração em 2016 ajudaria a explicar uma leve subida de decisões em 2017 e o pico em 2018.

Além da distribuição temporal, também é possível traçar padrões espaciais com base nos estados de origem das ações. O Mapa 3 ilustra a representação dos estados:

19 Ver https://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesClipping.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=337069. Acesso em: 2 nov. 2020.

Mapa 3 – Distribuição dos estados de origem das ações



Fonte: Elaboração dos autores.

É possível ver que as ações de origem estão concentradas em alguns estados: Mato Grosso do Sul é o estado com maior número de ações (cinco), sendo precedido de Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e Pernambuco, cada um com quatro ações. Todas as ações possessórias originárias do Mato Grosso do Sul envolvem controvérsias jurídicas em torno de terras indígenas.[20]

É significativo que ações possessórias da região Norte sejam tão pouco expressivas no plenário do Supremo Tribunal Federal. Uma análise rápida das decisões monocráticas em ações possessórias entre 2011 e 2019 também mostra que a representação dos estados da região Norte é bastante baixa entre o número de decisões — 8,10% nas ações de reintegração de posse, 17,44% nas ações de manutenção de posse e 20,61% nos interditos

20 Ver Agravo Regimental na Ação Cível Originária n.1.802 Mato Grosso do Sul, Agravo Regimental na Ação Cível Originária n.1.551 Mato Grosso do Sul, Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n.996 Mato Grosso do Sul, Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n.803.462 Mato Grosso do Sul.

proibitórios.[21] A baixa representação chama atenção, uma vez que são estados com altos índices de conflitos fundiários, especialmente rurais (COMISSÃO PASTORAL DA TERRA, 2019). Esta pesquisa permite constatar a desigualdade regional das ações possessórias no Supremo, mas investigações mais aprofundadas seriam necessárias para identificar as hipóteses explicativas desse fenômeno.

5.3. TEMAS E PARTES

Os 36 acórdãos discutidos no plenário estão divididos em interditos proibitórios (13,9%), manutenções de posse (8,4%) e reintegrações de posse (77,7%). Como veremos, os temas e as partes mudam conforme o tipo de ação possessória, uma vez que os conflitos de fundo variam de acordo com o tipo processual.

i. Interditos proibitórios

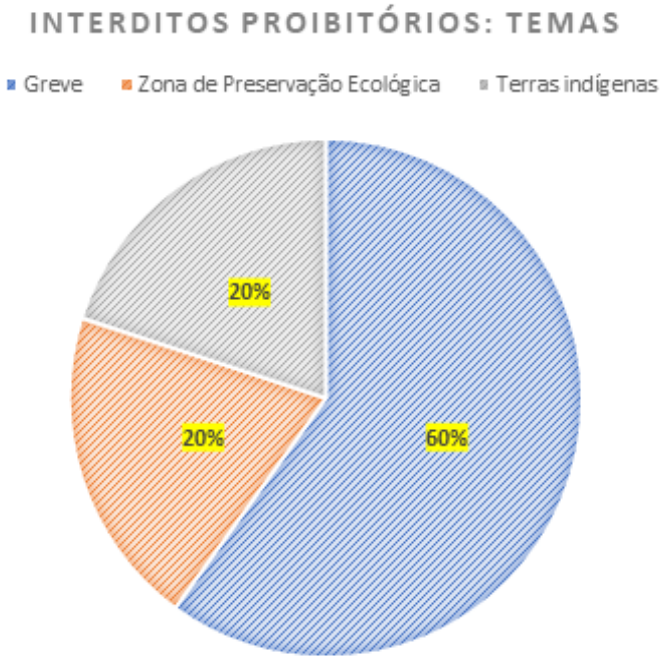
De acordo com os Gráficos 40 a 42, o principal tema dos interditos proibitórios coletivos discutidos pelo plenário do Supremo Tribunal Federal é a greve. Conflitos em que empregados ocupam as sedes de empresas públicas e privadas ou impedem a entrada nos prédios estão na origem desses recursos.[22] Além da temática da greve, parte das decisões trata de temas relacionados à ameaça de turbação ou esbulho em Zona de Preservação Ecológica e terras indígenas.[23]

21 As decisões monocráticas não foram analisadas de maneira sistemática. Esses percentuais foram obtidos a partir do número de decisões monocráticas que se valiam dos termos "reintegração de posse", "manutenção de posse" e "interdito proibitório" entre os anos de 2011 e 2019. Como essas decisões não foram lidas manualmente, já que perfazem um total de 1.047, não há diferenciação entre aquelas que tratam de bens móveis ou imóveis, ou entre individuais e coletivas. O percentual serve apenas como base de comparação, a fim de constatar que não se trata de uma questão apenas de acesso ao plenário, mas de acesso ao Supremo em casos de ações possessórias originárias da região Norte.

22 Ver Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário n. 779.473 São Paulo, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 491.780 Paraná, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 522.222 São Paulo.

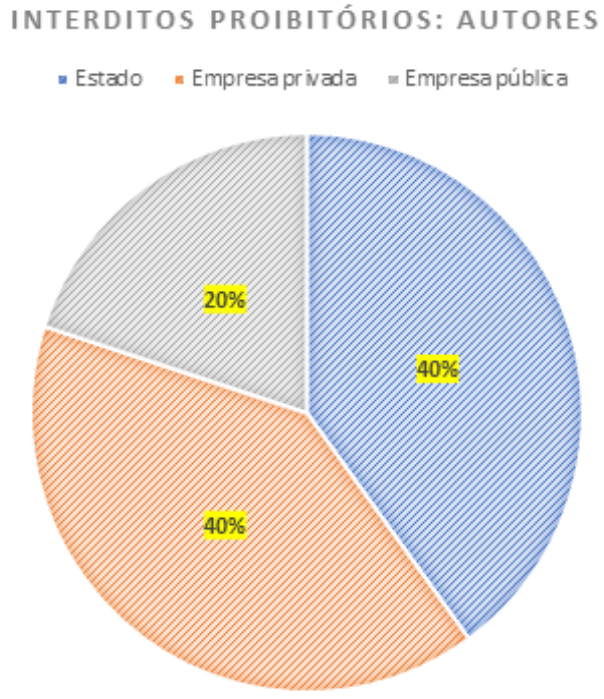
23 Ver Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 898.592 Pernambuco, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 799.650 Roraima.

Gráfico 40 – Interdito proibitório – temas



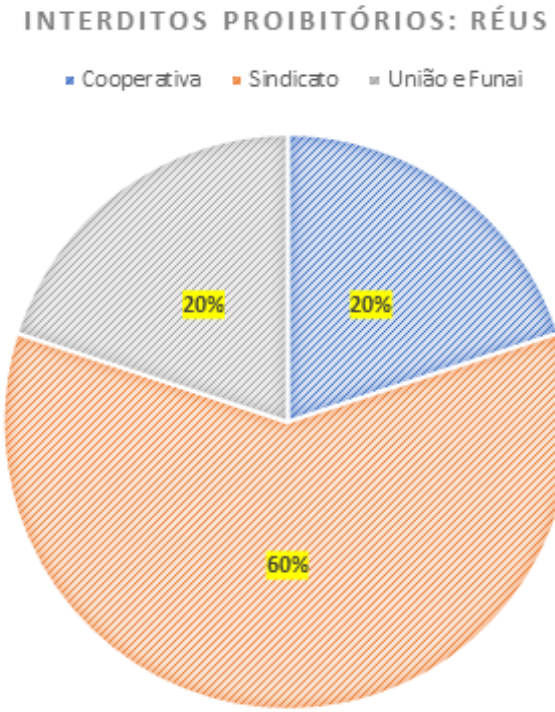
Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 41 – STF: Interdito proibitório – autores



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 42 – STF: Interdito proibitório – réus



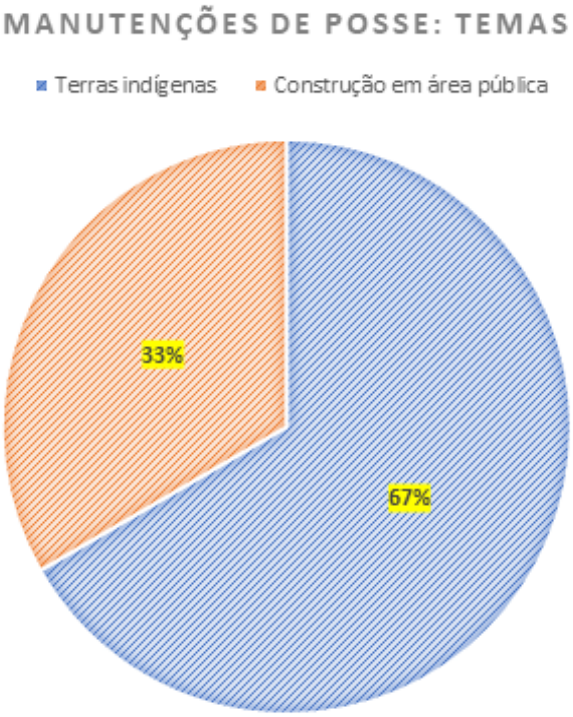
Fonte: Elaboração dos autores.

ii. Manutenções de posse

Já as manutenções de posse apresentam apenas dois temas: conflitos em torno das construções de áreas públicas e terras indígenas, de acordo com os Gráficos 43 a 45.[24]

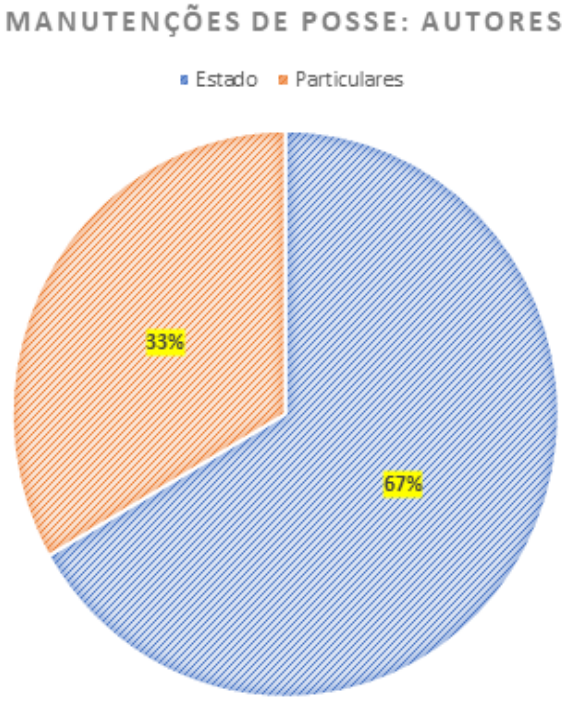
24 Ver Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 685.852 Minas Gerais, Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.802 Mato Grosso do Sul, Agravo Regimental na Ação Cível Originária n. 1.551 Mato Grosso do Sul.

Gráfico 43 – Manutenções de posse – temas



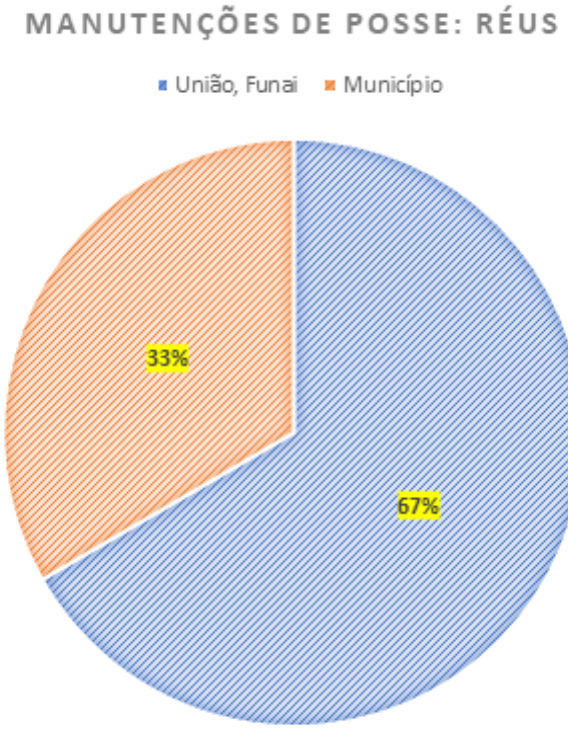
Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 44 – Manutenções de posse – temas



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 45 – STF: Manutenções de posse – réus



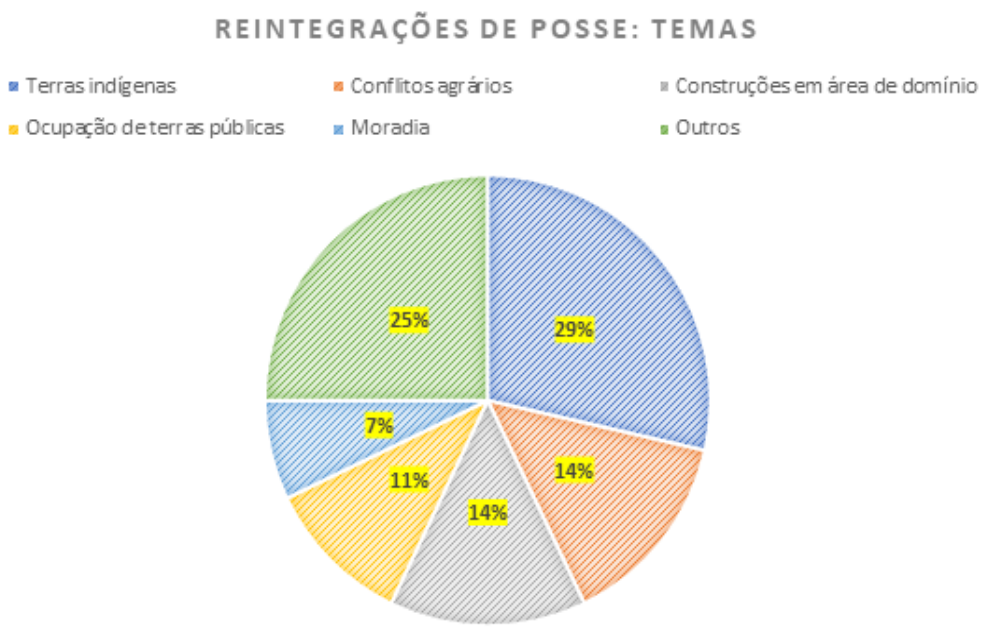
Fonte: Elaboração dos autores.

iii. Reintegrações de posse

Os temas nas ações de reintegração de posse são multifacetados. A maior parte das decisões diz respeito a terras indígenas[25], mas parte significativa também aborda conflitos rurais de maneira geral, construções em área de domínio, ocupações de terras públicas e temas relacionados à moradia. Assim como os temas são variados, as partes também são variadas, conforme ilustram os Gráficos 46 a 48.

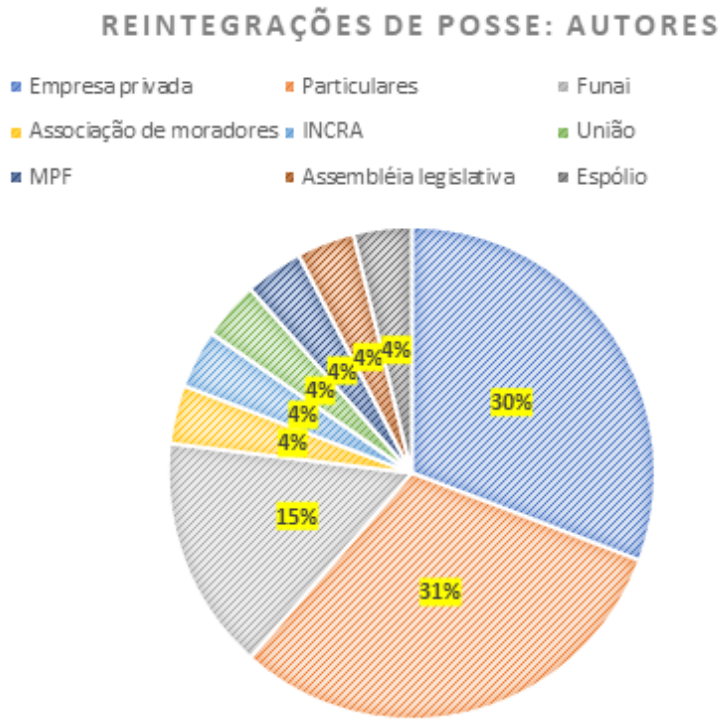
25 Ver, por exemplo, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n.1.060.701 Rio Grande do Sul, Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n.1096 Ceará.

Gráfico 46 – STF: Reintegrações de posse – temas



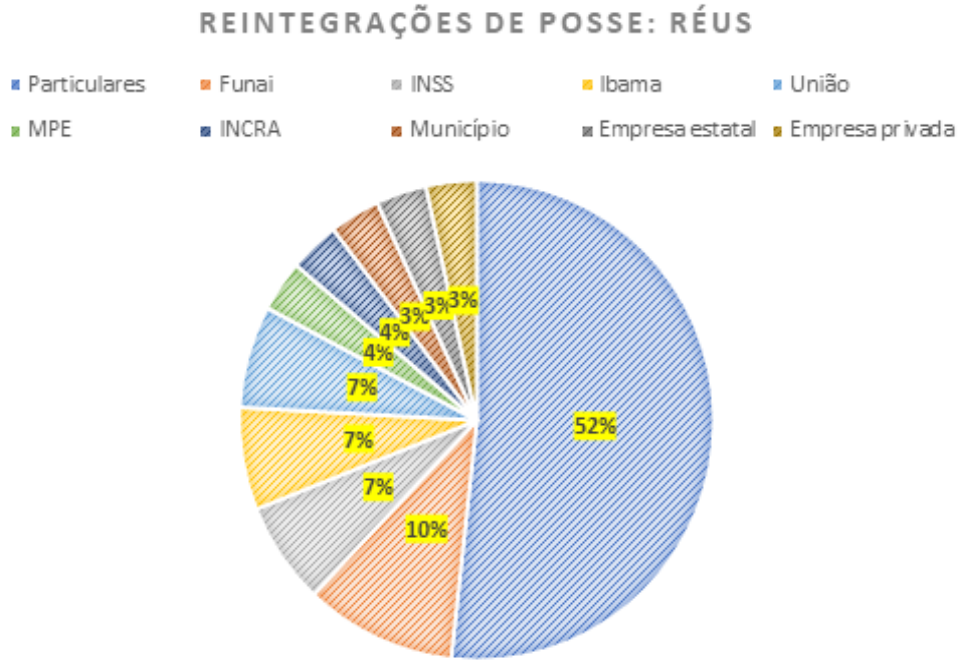
Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 47 – STF: Reintegrações de posse – autores



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 48 – STF: Reintegrações de posse – réus



Fonte: Elaboração dos autores.

5.4. ARGUMENTOS JURÍDICOS

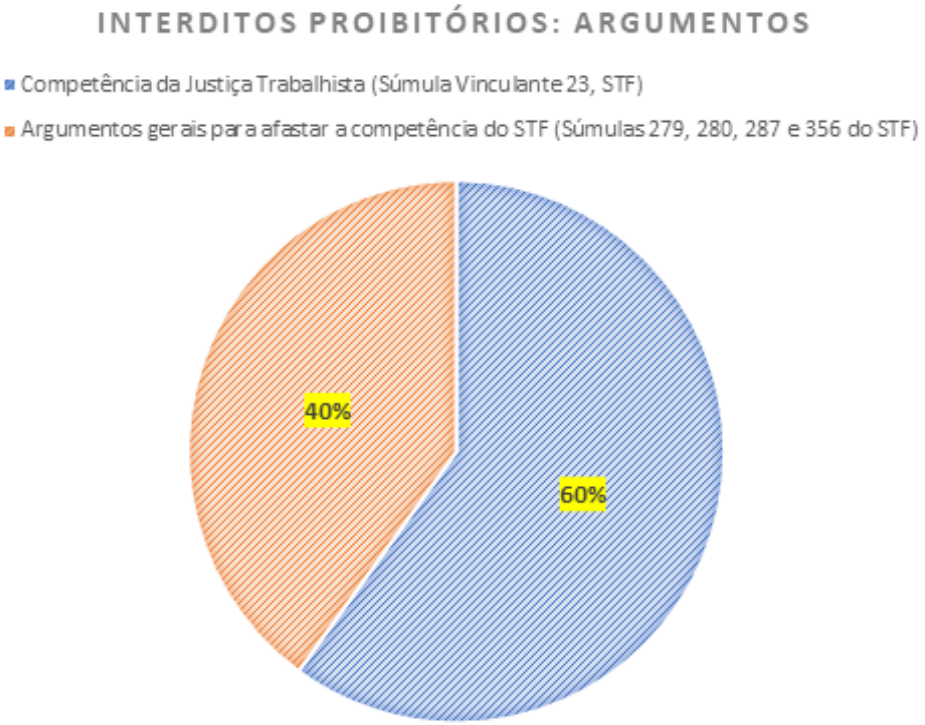
Se os temas e as partes variam conforme o tipo processual das ações de origem, os argumentos jurídicos mobilizados nos acórdãos guardam bastante semelhança entre si. A vasta maioria dos acórdãos afastam a competência do próprio Supremo Tribunal Federal para decidir, com base em súmulas da corte. Como veremos, são poucos os casos que discutem o mérito do conflito de fundo que está na origem da ação possessória.

Nos interditos proibitórios, os acórdãos que não afastam a competência do STF discutem a competência para julgar conflitos de greve. A divergência diz respeito à competência da Justiça Trabalhista e da Justiça Comum, uma vez que greves tratam de relação empregatícia e, ao mesmo tempo, de questões do âmbito cível, como posse, o que coloca o tema na intersecção de ambas as jurisdições. As decisões do Supremo seguem a Súmula vinculante n. 23.[26] Nas ações de manutenção de posse, todos os acórdãos afastam a própria competência do STF. Já nas ações de reintegração de posse, a vasta maioria dos casos afasta a competência

26 "A Justiça do Trabalho é competente para processar e julgar ação possessória ajuizada em decorrência do exercício do direito de greve pelos trabalhadores da iniciativa privada."

do STF (97%), mas dois deles (7%)[27] discutem o mérito do conflito de fundo. Ambos os casos tratam de controvérsias jurídicas em torno de terras indígenas. Os Gráficos 49 a 51 ilustram essas informações.

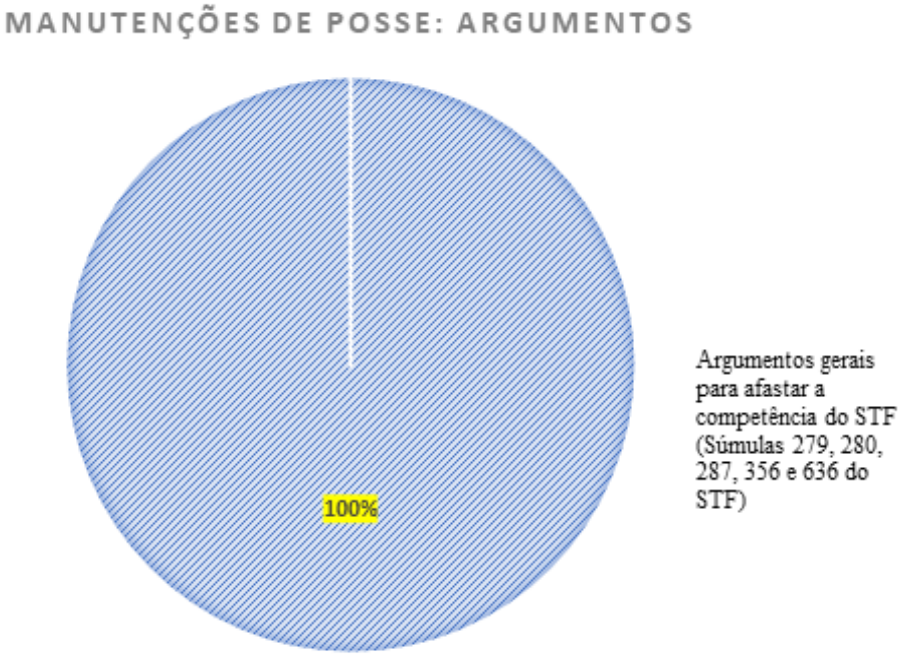
Gráfico 49 – STF: Interditos proibitórios – argumentos



Fonte: Elaboração dos autores.

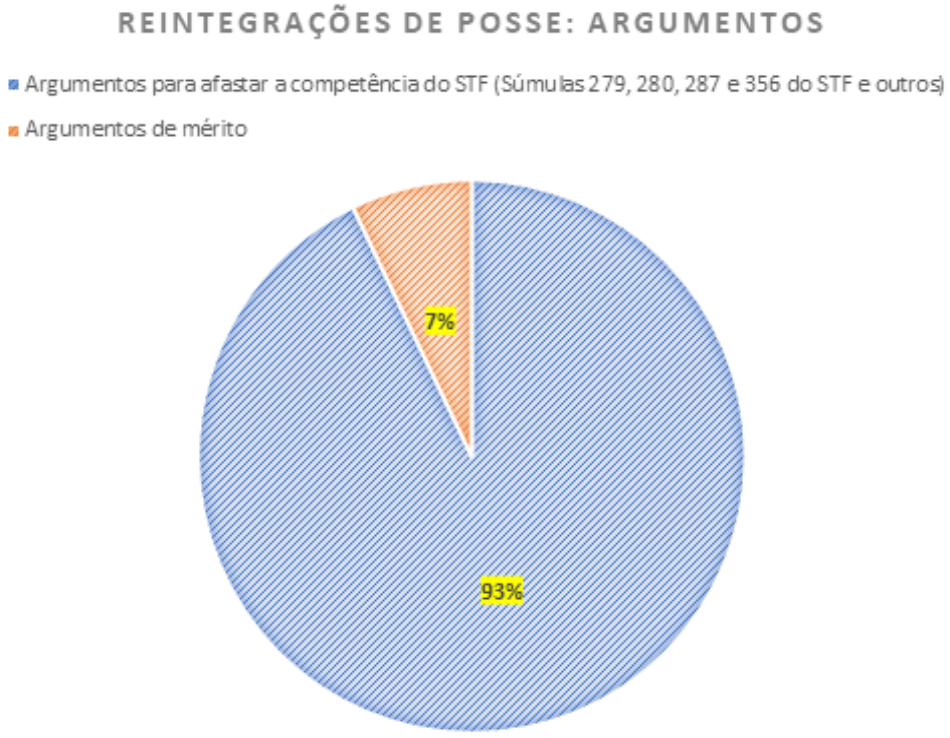
27 Ver Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 996 Mato Grosso do Sul e Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 5.049 Bahia.

Gráfico 50 – STF: Manutenções de posse – argumentos



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 51 – STF: Reintegrações de posse – argumentos



Fonte: Elaboração dos autores.

As teses defendidas por ministros e ministras nessas ações podem ser organizadas em 13 afirmações, dispostas no Quadro 4.

Quadro 4 – STF: Teses mobilizadas por ministros e ministras

TESES PARA AFASTAR A COMPETÊNCIA DO STF
Tese 1: Ofensa indireta à Constituição ou matéria infraconstitucional;
Tese 2: É vedado o reexame de fatos e provas no âmbito do STF (Súmulas 279 e 280);
Tese 3: Ausência de prequestionamento (Súmulas 282 e 356);
Tese 4: Não há conflito entre entes da federação (art.102, I, f, CF/88), caso estritamente patrimonial;
Tese 5: Deficiência de fundamentação (Súmula 284 do STF);
Tese 6: Ausência de obscuridade, contradição ou omissão, critérios para embargos de declaração;
Tese 7: Não cabe recurso de decisão com repercussão geral na origem;
Tese 8: Matéria questionada está em conformidade com a jurisprudência do STF (convergência entre tribunais);
Tese 9: Os princípios da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e dos limites da coisa julgada, quando debatidos sob a ótica infraconstitucional, não revelam repercussão geral.
TESES PARA DECIDIR SOBRE A COMPETÊNCIA DE OUTROS TRIBUNAIS
Tese 10: Ações decorrentes de relação empregatícia, mesmo com conteúdo específico de direito civil, são de competência da Justiça Trabalhista (Súmula vinculante 23, STF).
TESES SOBRE MÉRITO
Tese 11: Risco de lesão à ordem e à segurança públicas;
Tese 12: Lesão a "interesse superior legalmente protegido";
Tese 13: Cumprimento da reintegração de posse faz com que a ação perca o objeto.

Fonte: Elaboração dos autores.

As Teses 11 e 12 são mobilizadas pelo ministro Ricardo Lewandowski em seu voto no Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 5.049 Bahia, em que o agravante é o Espólio de Clementina Pompa da Silva, e a Fundação Nacional do Índio (Funai) figura como agravada. O caso discute a ordem de retirada de mais de 200 pessoas da comunidade indígena Tupinambá de uma área particular. O argumento jurídico se articula em dois pontos principais: (i) a possibilidade de confronto entre a polícia e a comunidade indígena traria risco de lesão à ordem e à segurança públicas, o que justificaria a manutenção da suspensão da liminar que determinou a reintegração de posse e (ii) "mesmo não sendo possível um aprofundamento da questão debatida na origem, há que se ponderar os valores protegidos pelas normas em regência, para então verificar a existência ou não de ameaça aos interesses

superiores legalmente tutelados no caso de cumprimento imediato da decisão que se busca suspender", em referência direta ao artigo 231 da Constituição Federal.

Essa fundamentação se torna relevante para outros casos posteriores, fora do escopo temporal desta pesquisa. Em junho de 2020, o então presidente do STF, ministro Dias Toffoli, suspendeu reintegração de posse de área ocupada por indígenas da etnia Kaigang em Carazinho, no Rio Grande do Sul, mobilizando as mesmas teses.[28]

Já a Tese 13 é mobilizada pela ministra Cármen Lúcia no Agravo Regimental na Suspensão de Liminar n. 996 Mato Grosso do Sul, em que a Funai figura como agravante, e Cássio Guilherme Bonilha Tecchio, como agravado. O caso discute a ordem de reintegração de posse cumprida contra ocupantes particulares que ameaçavam entrar nas terras da comunidade indígena Apyka'i. Diante da preocupação da Funai de que novas tentativas de ocupação poderiam estar em curso, a ministra decide que:

> *Diferente do que sustenta a agravante, o cumprimento pacífico da ordem de reintegração de posse resultou na exaurimento da ação subjacente, não subsistindo, por isso mesmo, provimento liminar a ser suspenso ou providência executória a ser sustada em resguardo da ordem, da saúde, da segurança e da economia públicas.*
>
> *O cumprimento voluntário da ordem de reintegração emanada do juízo da Primeira Vara Federal de Dourados sem que haja notícia que qualquer conflito ou emprego de violência afasta a alegação de risco de lesão à ordem e à segurança pública.*

Além de a fundamentação jurídica semelhante, há outro ponto em comum em todos os acórdãos. Nenhum dos recursos foi provido, ou seja, os ministros e ministras do STF não modificaram nenhuma das decisões em ações possessórias coletivas de bens imóveis. Mantiveram as decisões proferidas por outros tribunais, em grande parte porque afastaram sua própria competência para decidir.

5.5. CONCLUSÕES

A análise das decisões de ações possessórias de bens imóveis no Supremo Tribunal Federal mostrou que, como regra, os conflitos de fundo dessas ações não são discutidos por ministros e ministras. Mostramos que os conflitos sociais de fundo dessas ações são pouco permeáveis às argumentações de juízes, juízas, desembargadores e desembargadoras nos Tribunais de Justiça e nos Tribunais Regionais Federais. No Supremo, não se trata de baixa permeabilidade: como regra, a discussão da controvérsia jurídica não é travada no âmbito do STF. Na vasta maioria dos casos, o tribunal mobiliza teses para afastar sua competência

28 Suspensão de Liminar n. 1.216 Rio Grande do Sul. Ver: http://stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445406. Acesso em: 2 nov. 2020.

ou para decidir a respeito de procedimento sem discutir as especificidades jurídicas dos conflitos subjacentes às ações originárias. A fundamentação é, em grande parte, sumular.

As exceções são dois acórdãos que tratam de conflitos de terras indígenas. Esses dois conflitos romperam a barreira das súmulas — nesses casos, não foi invocado o argumento de que se trataria de questão infraconstitucional ou de análise que requereria reexame fático-probatório. Mas esse não é o caso com todas as ações que envolveram comunidades indígenas: mesmo dentro da temática de terras indígenas, essas são exceções, são casos fora da curva.

Isso porque é possível depreender que o Supremo Tribunal Federal trata recursos de maneira semelhante. Falcão, Cerdeira e Arguelhes (2013, p. 301) mostram que a função recursal da corte — chamada de "Supremo processual" — é representativa de cerca de 91% dos casos que chegaram ao tribunal entre 1988 e 2011. Do universo total de recursos, agravos de instrumento e recursos extraordinários representavam 53,06% e 37,66%, respectivamente. Entre as fundamentações mais recorrentes das decisões em recurso estão as súmulas 282, 279 e 356, justamente sobre a não admissão de recursos e, portanto, sobre o afastamento da competência do STF para julgá-los (FALCÃO, CERDEIRA, ARGUELHES, 2013, p. 302). Assim, é possível afirmar que os recursos ao Supremo em ações possessórias coletivas de bens imóveis seguem a mesma lógica da maior parte dos recursos que servem de porta de entrada ao STF.

Além disso, foi possível constatar que o Novo Código de Processo Civil não é mobilizado de maneira substantiva nas decisões, o que nos permite afirmar que o pico de decisões e protocolos em 2018 não se deve às alterações na dinâmica das ações possessórias pelo NCPC. Como os acórdãos não discutem o mérito dos conflitos de fundo, o Novo Código de Processo Civil é mobilizado por ministros e ministras a partir de seu artigo 85, § 11, para majorar os honorários de sucumbência[29], ou seja, como forma de sinalizar para as partes que recursos como esses não são bem-vindos à corte.

29 Ver, por exemplo, Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.134.918 Rio Grande do Norte, Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.200.806 Distrito Federal, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.086.861 Distrito Federal, Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.139.806 Rio de Janeiro.

6. ANÁLISES TERRITORIAIS: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Este estudo de caso concentra seu olhar sobre o município de São Paulo e tem como finalidade primordial aprofundar a análise realizada no âmbito nacional apresentada até agora. Busca-se analisar os padrões territoriais das ações possessórias em conjunto com a dinâmica do mercado imobiliário, legislação urbanística e dinâmicas urbanas complexas, procurando identificar possíveis tendências e causalidades, além de buscar também compreender os conflitos de fundo que geram as ações possessórias, o que não seria possível fazer em âmbito nacional dentro do escopo desta pesquisa.

Até esta seção, a pesquisa trouxe uma leitura a partir de dados gerais que compõem um diagnóstico sobre o universo em escala nacional, trazendo entendimentos que são extensivos ao comportamento das ações possessórias de maneira mais geral. Com este estudo de caso, pretende-se aprofundar a compreensão de certos aspectos que podem ajudar a apreender questões também no contexto geral nacional. Entendemos o estudo de caso como uma metodologia útil e complementar aos métodos quantitativos, utilizados no contexto nacional, pois permite conhecer mais sobre uma realidade complexa.

Nesse nível de detalhamento, não foi possível realizar uma análise territorial para todo o território nacional. No entanto, a metodologia desenvolvida, que é descrita minuciosamente no Anexo 3 deste relatório, além de permitir replicação para outros territórios em outras pesquisas, permite abordagens e leituras correlacionadas que ampliam as possibilidades de análises e também ajudam a comprovar alguns achados de pesquisa que foram generalizados no contexto nacional. Um exemplo importante do aprofundamento possibilitado pelo estudo de caso é a análise da relação das ações possessórias com a legislação urbanística: a espacialização dos conflitos possessórios permite constatar quais normas jurídicas urbanísticas deveriam ser aplicadas ao caso concreto, como zoneamentos específicos, por exemplo, indicando pontos cegos na argumentação das decisões judiciais. Assim, a análise territorial não cumpre apenas o papel de identificar importantes padrões espaciais; também contribui para a análise dos argumentos jurídicos mobilizados por juízes e juízas.

Espera-se que este estudo de caso ajude ainda a compreender a situação das ações possessórias de maneira particular, mas que possa ser generalizado para o contexto nacional a partir do estabelecimento de novas relações e variáveis ampliando as leituras já realizadas.

Este estudo de caso pode servir, finalmente, como piloto para outras análises qualitativas semelhantes, que outros pesquisadores venham a realizar no futuro, com potencial de replicação em outras cidades ou estados a partir da metodologia desenvolvida e totalmente compilada no anexo metodológico.

6.1. OBJETIVOS DA ANÁLISE TERRITORIAL

O georreferenciamento das ações possessórias coletivas identificadas pela pesquisa tem como objetivo primordial a análise de padrões territoriais dos imóveis em disputa no Município de São Paulo (MSP). A seleção da capital paulista como estudo de caso deve-se (i) ao fato de o município estar dentro da jurisdição de um dos cinco Tribunais de Justiça objeto desta pesquisa — o TJSP —, (ii) à disponibilidade de dados geográficos que possibilitem leituras territoriais cruzadas, (iii) ao cruzamento com dados obtidos com a metodologia qualitativa de entrevistas que também esteve focada em atores atuantes no município de São Paulo e (iv) ao fato de ser a capital do estado com uma das maiores representatividades das ações possessórias em termos de quantidade bem como de adoção de políticas específicas para seu tratamento no Judiciário.

As estratégias dessa análise territorial estão organizadas (i) na geolocalização dos imóveis de interesse, (ii) na leitura analítica das concentrações e dispersões territoriais desses imóveis e (iii) no cruzamento e sobreposição com outros dados geográficos que possam indicar correlações explicativas aos padrões de localização observados. Esse tipo de leitura visa não apenas localizar o conflito (representado pelas ações possessórias coletivas) no espaço urbano, mas, e sobretudo, investigar possíveis correlações entre esse fenômeno e características eminentemente territoriais.

O objetivo, portanto, vai além da simples localização dos imóveis em disputa no Município de São Paulo, busca analisar padrões espaciais que indiquem possíveis tendências e/ou causalidades e que se correlacionem com os achados de pesquisa no âmbito nacional obtidos tanto com a metodologia quantitativa quanto qualitativa. Existem aspectos das ações possessórias, de seus fenômenos e conflitos sociais correlatos que são perceptíveis apenas por meio das análises territoriais, não sendo possível captá-los somente pela análise dos processos. Não se trata, portanto, de um esforço meramente ilustrativo (na forma de peças cartográficas), mas de um recurso metodológico para explorar aspectos complementares ao que apontam as leituras quantitativas e qualitativas de entrevistas, números etc.

6.2. METODOLOGIA

A sistematização de dados secundários oficiais, assim como de dados secundários sobre as dinâmicas imobiliárias, é uma etapa importante do trabalho de pesquisa, mas não influencia diretamente nas análises de processos ou de resultados. Por esse motivo, a metodologia relacionada à organização (e adequação) das bases territoriais está descrita de maneira mais detalhada no Anexo 3. Neste item, serão apresentados e discutidos os aspectos metodológicos mais relevantes, que se relacionam aos grandes achados de pesquisa e que contribuem para agendas de futuras investigações.

6.2.1. GEOCODIFICAÇÃO DOS ENDEREÇOS

Tendo em vista os objetivos da pesquisa qualitativa e o papel das análises territoriais, a localização dos imóveis em litígio é central em todo o processo e deve ser feito com cautela, já que o resultado representa a espacialização básica (a mais fundamental) para as leituras pretendidas. O processo adotado transforma automaticamente a descrição de endereços (ex.: Av. Paulista, 1.880 – Bela Vista, São Paulo – SP) em uma coordenada geográfica com valores de latitude e longitude (nesse caso, 23,55971, 46,6583).[30]

Vale reforçar, entretanto, que não são todas as decisões judiciais em ações possessórias que discriminam o endereço do objeto do litígio. Entre as que identificam essa localização, há casos de menção ao número da matrícula inscrita no cartório de imóveis, o que impede a identificação do endereço sem que haja uma consulta caso a caso (o que demandaria mais tempo e custos inviáveis no contexto desta pesquisa). **Por essa razão, o número de ações geolocalizadas é substantivamente menor do que o universo de ações selecionadas pela pesquisa.**

Antes de descrever as lógicas e parâmetros que deram origem aos códigos de extração dos endereços, vale colocar algumas premissas desse procedimento:

- É dado que nem todo processo de ação possessória de bem imóvel faz menção ao logradouro do imóvel em litígio. Essa informação, que já havia ficado clara no começo da pesquisa, impõe limitação às análises, que não terão, portanto, como se basear no mapeamento da totalidade das ações possessórias coletivas identificadas, mas em uma amostra aleatória dada pela existência dos dados necessários. Não é possível afirmar qual é a fração (%) de processos que não apresenta a localização dos imóveis nos textos publicados pelo Diário Oficial do

30 Sistema em graus decimais em que o sinal negativo () indica latitudes do hemisfério Sul e longitudes da porção ocidental do globo.

TJSP, o que torna ainda mais importante os cuidados metodológicos para garantir a extração daqueles endereços que são devidamente mencionados.

- Também não há um padrão descritivo dos logradouros. O imóvel pode ser referenciado pelo nome do condomínio ou conjunto habitacional sem que a denominação da rua, avenida, travessa etc. seja necessariamente mencionada. A identificação do bairro (ou distrito) em que se localiza determinado endereço é uma decisão aleatória e imprecisa31 e, finalmente, a apresentação do CEP do imóvel chega a ser um ato de generosidade de quem redige as publicações, de tão rara. A falta de informações mais detalhadas sobre o imóvel em litígio é uma questão que aparece nas nossas análises sobre o desconhecimento da situação do imóvel e dos ocupantes e, como já analisado nas análises feitas em âmbito nacional, traz consequências não apenas para análises territorializadas, mas para todos os andamentos do processo e seus resultados.

Não há, portanto, padrão algum sobre onde (qual trecho ou qual campo da publicação) e sobre como os endereços são descritos nas publicações analisadas. A absoluta falta de padronização constitui dificuldade operacional a essa etapa da pesquisa sobre como (a) localizar os trechos com endereço, (b) identificar o início e o fim de cada um e (c) extrair somente o texto de interesse das ações possessórias que compõem o banco da pesquisa.

6.2.1.1 EXTRAÇÃO DOS ENDEREÇOS

A estratégia de pesquisa foi identificar, a partir da leitura de mais de 400 publicações das ações possessórias, as diferentes recorrências discursivas usadas para apresentar um endereço de imóvel. Foram anotadas as frases mais comuns que antecedem um logradouro, assim como variações de gênero e diferentes usos de pronomes, para que todo tipo de enunciado pudesse compor o conjunto de regras que extraíram os endereços da base de ações possessórias. Para saber mais sobre os testes de extração, sobre os falsos positivos e sobre os detalhes das expressões que indicam logradouros, consultar Anexo Metodológico. Nele, também são descritos os critérios de separação dos processos de interesse na Capital, os procedimentos de "limpeza" dos resultados finais.

O resultado final da extração de endereços é uma base relativamente heterogênea em relação ao detalhamento dos logradouros dos imóveis de interesse.

31 Aleatória, porque às vezes é feita e às vezes não. É uma decisão arbitrária detalhar o endereço a esse nível. Imprecisa, porque, quando é feita, pode mencionar dois bairros diferentes em publicações diferentes de um mesmo processo.

O resultado final localizou 857 imóveis que correspondem a 31,7% do total de possessórias coletivas contabilizadas para a capital (2.700), conforme ilustra o Mapa 4:

Mapa 4 – localização das 857 ações possessórias coletivas de bens imóveis mapeadas

Fonte: Elaboração dos autores.

6.4. ANÁLISES GERAIS

A espacialização dos endereços produziu um mapeamento base de **857 pontos** — cada um representando um imóvel objeto de ação possessória coletiva na capital. Ainda que esse número não represente a totalidade das ações de interesse, o resultado da geocodificação oferece uma base que corresponde a 31,7% das possessórias coletivas no MSP — este total é estimado em cerca de 2.700 ações. Esse resultado permite análises exploratórias que, mesmo não explicando o fenômeno das ações possessórias coletivas em sua totalidade, ajudam a compreendê-lo melhor de forma articulada às questões elaboradas pela pesquisa quantitativa no âmbito nacional e pelas entrevistas qualitativas.

6.4.1. CONCENTRAÇÕES E DISPERSÕES

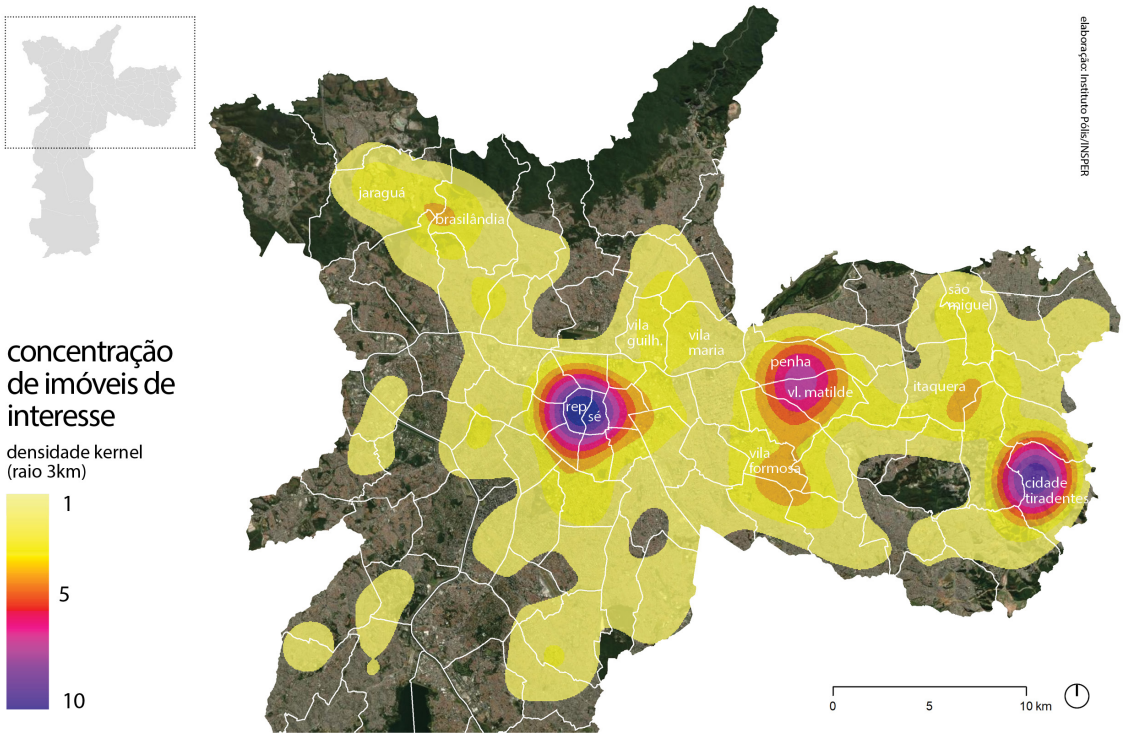
A visualização crua dos pontos é um primeiro passo, mas diz muito pouco sobre o padrão territorial do que se pretende analisar. Identificar quais áreas mais concentram imóveis em litígio (os ***clusters)*** é fundamental para compreender ou traçar hipóteses sobre o padrão territorial das ações possessórias.

Nesse sentido, é possível identificar que as ações possessórias coletivas de bens imóveis na cidade de São Paulo, definitivamente, não seguem um padrão homogêneo de distribuição territorial, revelando diversas concentrações significativas. São ***clusters*** de primeira ordem:

- **Subprefeitura da Sé**: 94 imóveis (10,9%) que abrangem todos os 8 distritos da Subprefeitura da Sé, além de Pari e Brás;
- **Cidade Tiradentes**: corresponde à aglomeração de 67 imóveis (7,8%) nesse distrito, mas também pequenas porções de José Bonifácio e Guaianazes;
- **Penha/Vila Matilde**: corresponde à aglomeração de 62 imóveis (7,2%) na divisa desses dois distritos, a qual coincide com o eixo viário da radial leste (Av. Conde de Frontin) e com o eixo ferroviário das linhas do Metrô (Linha 3 – Vermelha) e da CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (Linha 11 – Coral).

Esses três ***clusters*** principais reúnem, sozinhos, 26% dos imóveis cujos endereços puderam ser geolocalizados, ainda que suas áreas de abrangência total representem apenas cerca de 4% do território municipal, conforme ilustra o Mapa 5:

Mapa 5 – Concentração dos imóveis de interesse definida por densidade kernel com raio de 3 km com identificação dos principais distritos



Elaboração: Elaboração dos autores.

Outros três *clusters* se destacam pela extensão territorial. Ainda que não sejam definidos pelo altíssimo grau de aglomeração dos imóveis em litígio, os *clusters* de segunda ordem se destacam das demais localidades do MSP onde prevalece a dispersão de pontos. São *clusters* de segunda ordem:

- **Itaquera/São Miguel**: 51 imóveis (5,9%) distribuídos em uma extensa mancha que ainda abrange partes do norte de José Bonifácio e leste de Vila Jacuí;
- **Jaraguá/Brasilândia**: 41 imóveis (4,8%) distribuídos no extremo norte da capital, ao sul do trecho norte do Rodoanel (SP-021) com pequenas áreas de abrangência no norte da Freguesia do Ó e Pirituba;
- **Vila Formosa**: aglomeração adjacente ao *cluster* da Penha Vila Matilde com 34 imóveis (3,9%) distribuídos também em partes de Sapopemba, Aricanduva e São Lucas;
- **Vila Maria/Vila Guilherme:** 25 imóveis (2,9%) distribuídos entre os dois distritos e também parte de Vila Medeiros.

Vale ressaltar que esses ***clusters*** de segunda ordem são mais característicos pela concentração de pontos de forma menos densa (estabelecida em áreas mais extensas) do que aqueles de primeira ordem. Somadas, as aglomerações de primeira e segunda ordem representam 43,4% do total de imóveis mapeados e 9,4% do território municipal. Isso significa que os demais 56,6% das ações mapeadas estão distribuídos territorialmente de forma mais dispersa nos demais 90,6% do território da capital paulista: são imóveis que formam agrupamentos muito pouco densos (marcadas com o amarelo mais claro no mapa) ou que nem sequer configuram um grau de aglomeração que valesse representar cartograficamente (áreas sem cor alguma onde se nota a imagem de satélite de fundo) e portanto não apresentam homogeneidade necessária que nos permite fazer inferências sobre eles.

É importante ainda destacar que a amostra aleatória de ações possessórias que puderam ser mapeadas parece indicar que os conflitos fundiários que resultam em ações possessórias estão muito concentrados em uma pequena parte do território municipal de São Paulo (9,4%), o que gera a hipótese de que a disputa pelo território não está distribuída pela cidade como um todo, mas tem territórios específicos definidos. As análises da pesquisa partiram então dessa leitura inicial em busca da compreensão das variáveis que levam a que essa pequena porção do território concentre as disputas fundiárias das ações possessórias.

A espacialização dos imóveis de interesse de acordo com o tipo de ação possessória — reintegração, manutenção e interdito proibitório — não revelou padrões diferenciados em relação ao total das 857 ações mapeadas. Reintegrações e manutenções, que são majoritárias, apresentaram os mesmos ***clusters*** do mapeamento global das ações. Interditos proibitórios, com um número residual de 30 imóveis de interesse mapeados, não apresentaram padrões locacionais, dado o alto grau de dispersão dos pontos.

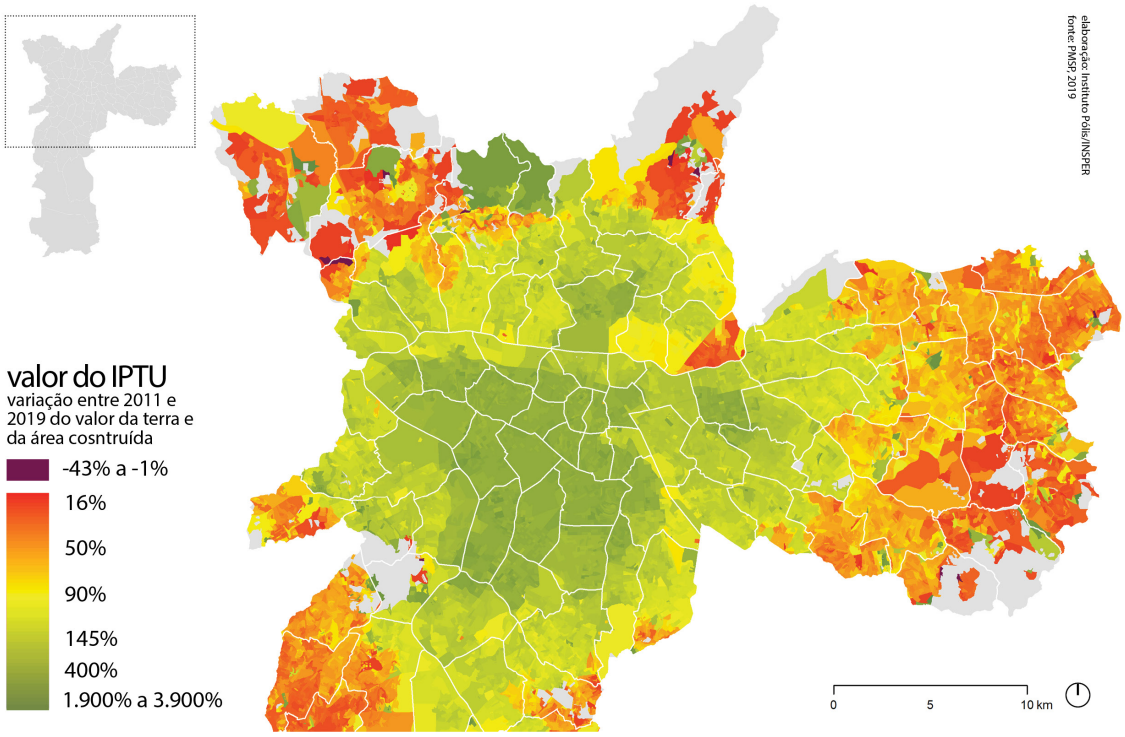
Nessa etapa, importa levantar algumas questões sobre o padrão territorial observado com concentrações tão proeminentes. O que leva ou explica tais aglomerações de imóveis naquelas regiões? Há algo em comum entre os territórios que registraram os principais ***clusters***? Quais fatores os tornam áreas tão proeminentes? Para explorar possíveis respostas, propomos cruzamentos entre a espacialização dos imóveis de interesse e dados territoriais secundários que, por hipótese, podem ajudar a construir análises e reflexões mais complexas sobre as concentrações observadas.

6.4.2. VALOR DO SOLO E DINÂMICA IMOBILIÁRIA

Uma das primeiras hipóteses, levantadas ainda na proposta do projeto de pesquisa, diz respeito às possíveis correlações entre a judicialização de conflitos enquadrados por ações possessórias coletivas e a dinâmica imobiliária.

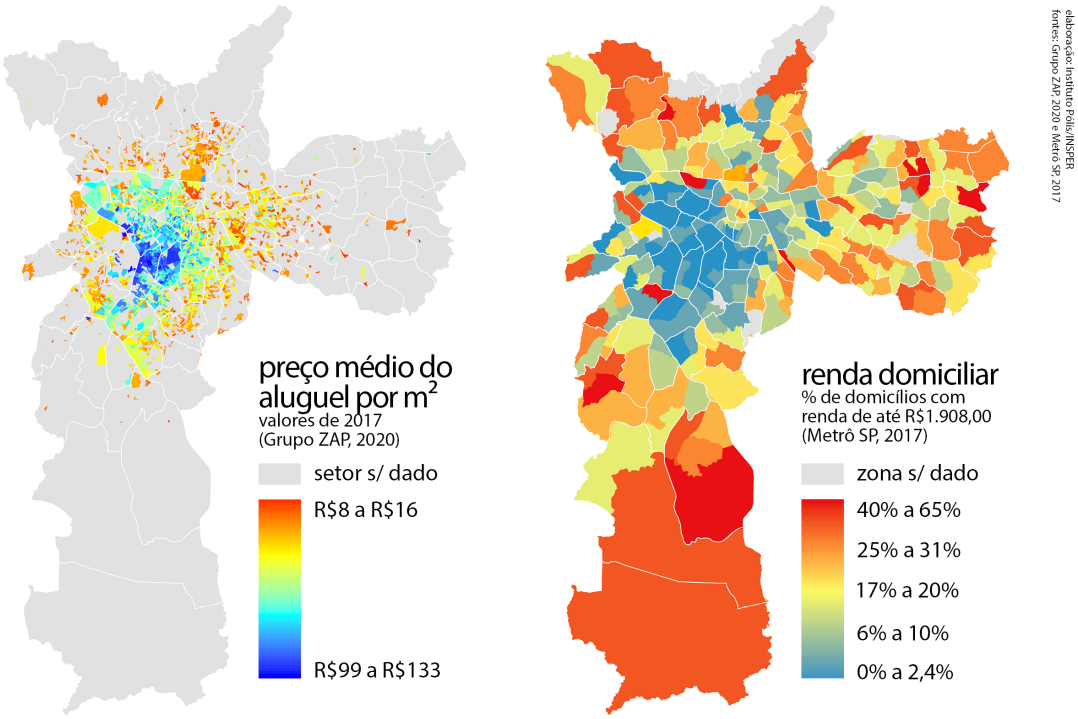
De um modo geral, as variações do valor da terra e do metro quadrado construído (Planta Genérica de Valores) representadas têm altíssima correspondência com os padrões de renda da população: áreas mais ricas possuem valor da terra e do metro quadrado construído mais elevado, e áreas com populações mais pobres possuem valores mais baixos para os mesmos indicadores, conforme ilustram o Mapa 6 e a Imagem 12:

Mapa 6. Espacialização da variação média por setor censitário (2011-2019) dos valores da terra e da área construída conforme valores da pgv (pmsp, 2019)



Elaboração: Elaboração dos autores.

Imagem 12 – comparativo entre dados espacializados

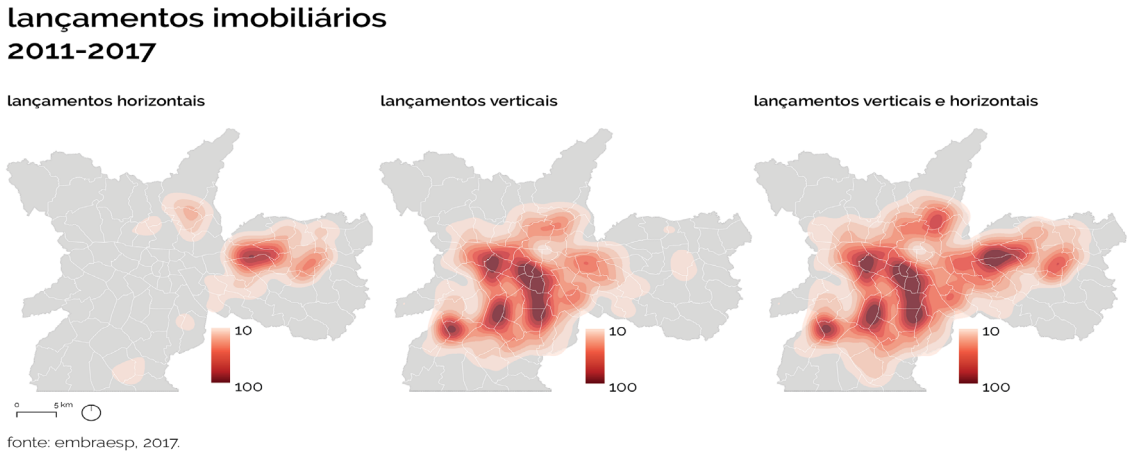


Fonte: Grupo ZAP, 2020 e Metrô SP, 2017. Elaboração dos autores.
À esquerda, preço médio por metro quadrado do aluguel e, à direita, porcentagem de domicílios com renda de até R$ 1.908,00.

O que esses dados, juntamente com mapeamento de renda média na Capital, sugerem é que, de fato, as três principais aglomerações de imóveis de interesse estão em territórios com perfis socioeconômicos muito distintos entre si. Por mais heterogêneo que o centro da cidade possa ser, há uma distinção clara entre ele e a Cidade Tiradentes, no extremo leste do município, seja pelo valor da terra, seja pelo padrão de renda da população. Sobre esse aspecto, a aglomeração na Vila Matilde e Penha está inserida em um contexto intermediário, entre os dois extremos. Portanto, a variação dos valores da PGV, como possível indicador das dinâmicas dos preços do solo urbano, não parece ser suficiente para explicar o fenômeno de aglomeração dos conflitos possessórios nos ***clusters*** de primeira ordem.

Finalmente, a espacialização dos lançamentos imobiliários entre 2011 e 2017 (Mapa 7) oferece visualizações mais eloquentes sobre a dinâmica imobiliária, indicando as áreas preferenciais de atuação do mercado imobiliário na incorporação de empreendimentos verticais (torres residenciais) e horizontais (casas, casas geminadas ou sobrepostas, conjuntos residenciais horizontais ou do tipo vila), assim como a relação dessas frentes de investimentos com os ***clusters*** de análise.

Mapa 7 – espacialização dos lançamentos de empreendimentos imobiliários de 2011 a 2017



fonte: embraesp, 2017.

Elaboração: Elaboração dos autores.

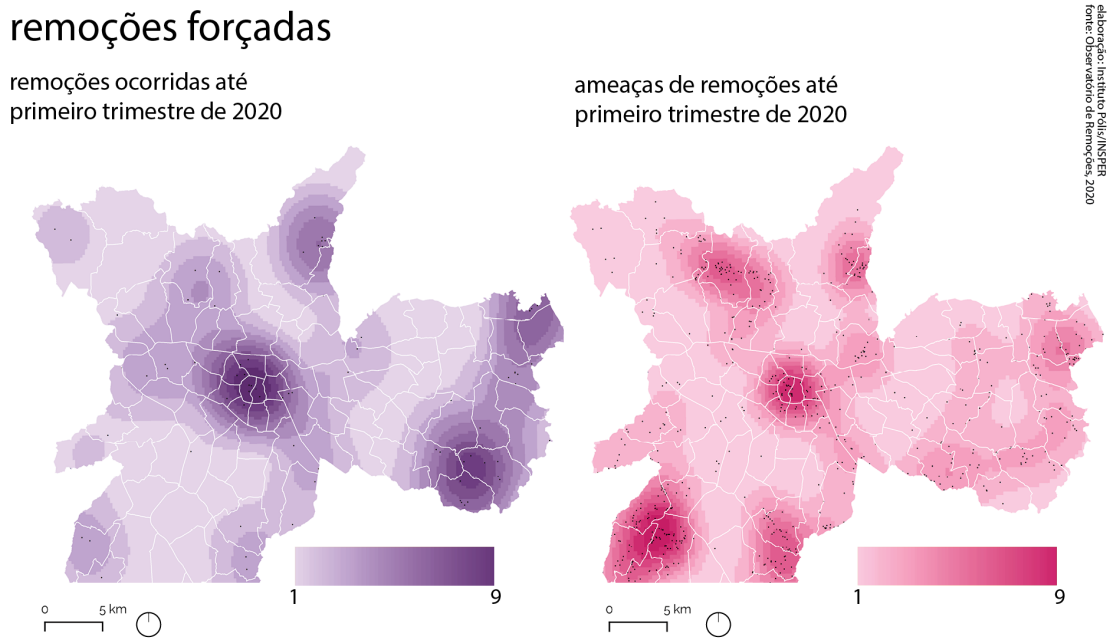
Os lançamentos verticais apresentam mais de uma frente preferencial de localização, entre as quais está a região central. Apesar da altíssima densidade construtiva e do parque edificado, o centro de São Paulo também é a principal centralidade da Região Metropolitana e destaca-se por ser uma das localizações mais disputadas pelo setor imobiliário, o que ajuda a entendê-la como a principal concentração de imóveis em disputa. Por outro lado, a divisa entre os distritos de Penha e Vila Matilde concentra a maior parte (23,24%) dos lançamentos horizontais e marca uma significativa sobreposição com o terceiro maior ***cluster*** de imóveis objeto de ações possessórias mapeadas.

Outro indicador corrobora com a possível correlação entre os litígios que conformam o ***cluster*** Penha/Vila Matilde e as dinâmicas imobiliárias locais. A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento que, resumidamente, permite a construção de empreendimentos acima do potencial construtivo básico de cada região e, por isso, indica se há maior ou menor interesse do mercado imobiliário em determinadas áreas da cidade. O mapeamento das solicitações de OODC entre 2015 e 2019 (consultar Anexo Metodológico) mostra que houve um crescimento significativo do uso desse instrumento na região de Penha e Vila Matilde, demonstrando o interesse imobiliário naquela região.

6.4.3. REMOÇÕES

O mapeamento das remoções e das ameaças de remoções forçadas oferece outras leituras de dinâmicas urbanas e territoriais que estariam, possivelmente, correlacionadas com as ações possessórias coletivas mapeadas. O trabalho produzido pelo Observatório de Remoções (2020) faz distinção de comunidades e ocupações que já foram removidas e aquelas que estão sob ameaça de despejo. A técnica de leitura segue a mesma metodologia dos mapas de calor e os mapas finais indicam as principais aglomerações de imóveis em que houve remoção ou em que há famílias ameaçadas (Mapa 8).

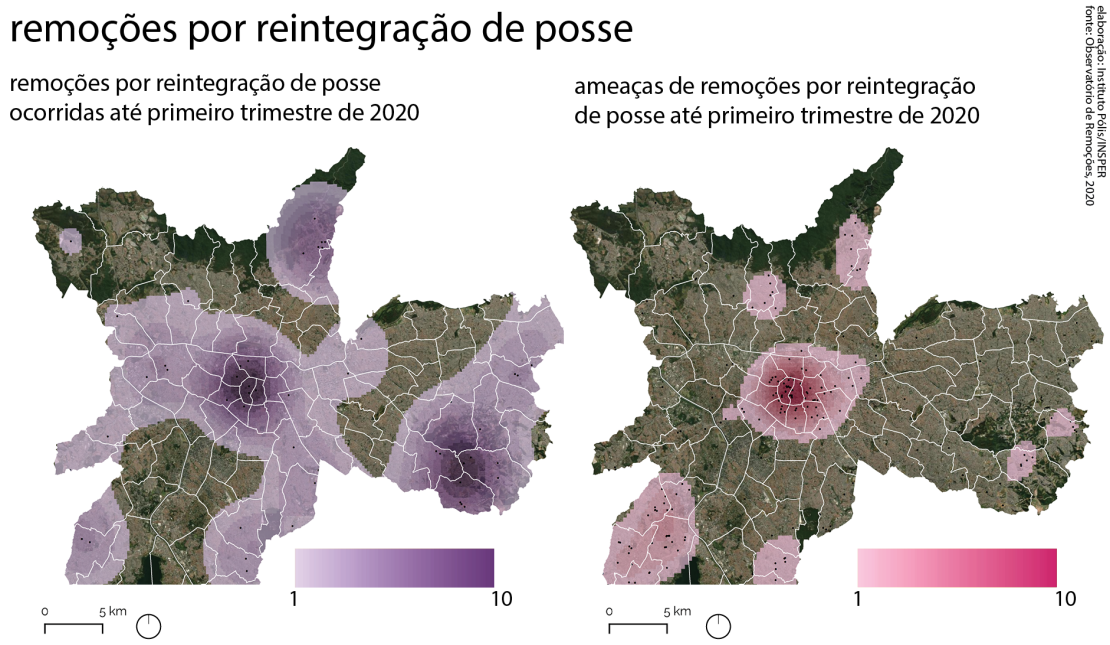
Mapa 8 – mapas com a espacialização das remoções (esq.) E ameaças de remoções (dir.), Bem como com as concentrações por densidade kernel



Fonte: Observatório de Remoções, 2020. Elaboração dos autores.

O padrão territorial das remoções e das ameaças aponta para uma significativa reincidência na região central, reafirmando o ***status*** privilegiado dessa localização em constante disputa, seja pelo interesse do mercado, seja por ser foco de ocupações de moradia — e também, por consequência, de despejos. A base detalhada do Observatório de Remoções confirma que a região central se destaca pelo número de remoções e ameaças categorizadas como "reintegração de posse". No caso de remoções já ocorridas por reintegrações de posse, os edifícios ocupados da região central também se destacam como ***cluster*** específico (Mapa 9).

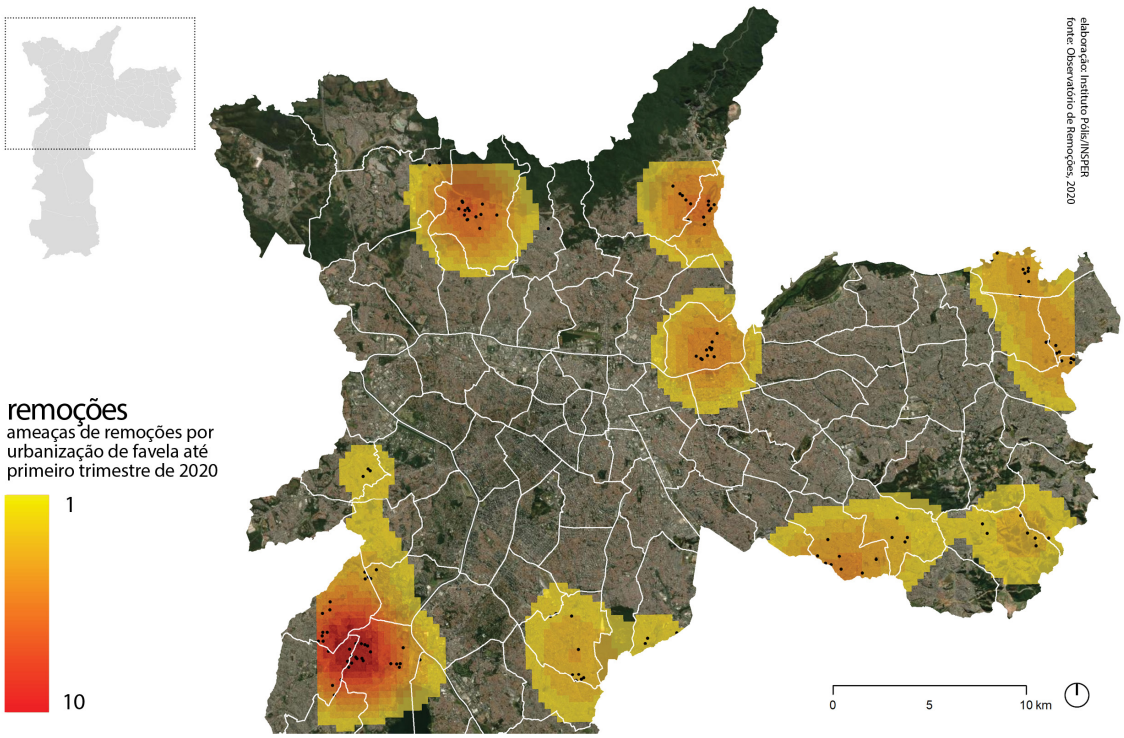
Mapa 9 – mapas com a espacialização das remoções (esq.) E ameaças de remoções (dir.) Por reintegração de posse, bem como com as concentrações definidas por densidade kernel



Fonte: Elaboração dos autores.

Entre as demais justificativas categorizadas pelo Observatório de Remoções, “proteção ambiental”, “parceria público privada”, “obras públicas” e “situação de risco” não apresentaram padrões territoriais gerais que pudessem sugerir correlações entre ameaças e remoções ocorridas com as ações possessórias mapeadas. Entretanto, vale comentar sobre o padrão territorial, especificamente, das ameaças (e não das remoções já executadas) por “urbanização de favela”. Tais ameaças apresentam um padrão periférico, o que coincide com a espacialização da maioria dos assentamentos precários no MSP, com destaque para Jardim São Luís/Capão Redondo na zona sul, Sapopemba/São Mateus na zona leste e também Brasilândia, na zona norte, onde há também uma importante aglomeração de ações possessórias mapeadas. De acordo com a base do Observatório de Remoções, as ameaças estão relacionadas a intervenções públicas para urbanização dos assentamentos que estão em terras municipais. Não se trata, portanto, de conflitos relacionados a ações possessórias (como reintegração de posse), mas vale marcar que a região da Brasilândia, no extremo norte, concentra os conflitos fundiários no âmbito de ações diretas do Executivo bem como a judicialização por meio de ações possessórias (ver análise local no item 6.5.4). O Mapa 10 ilustra essas dinâmicas territoriais:

Mapa 10 – espacialização das ameaças de remoções por urbanização de favelas, bem como com as concentrações definidas por densidade kernel



Fonte: Observatório de Remoções, 2020. Elaboração dos autores.

Ainda que as possíveis correlações entre remoções (ocorridas e em ameaça) e os *clusters* dos imóveis de interesse aparentem se dar de forma mais localizada na região central é importante sustentar que esse tipo de comparação pode complementar as análises em alguns territórios específicos. Em várias situações e contextos, as remoções e ameaças mapeadas pelo Observatório de Remoções estão associadas a processos cujos despejos não têm base em ações possessórias, mas em outros instrumentos jurídicos como desapropriações, por exemplo. Os conflitos urbanos e fundiários das remoções e ameaças podem até ter fundamentos comuns a algumas das ações possessórias mapeadas, mas não encontram, necessariamente, a mesma formalização processual no Judiciário.

6.4.4. ORDENAMENTO URBANÍSTICO

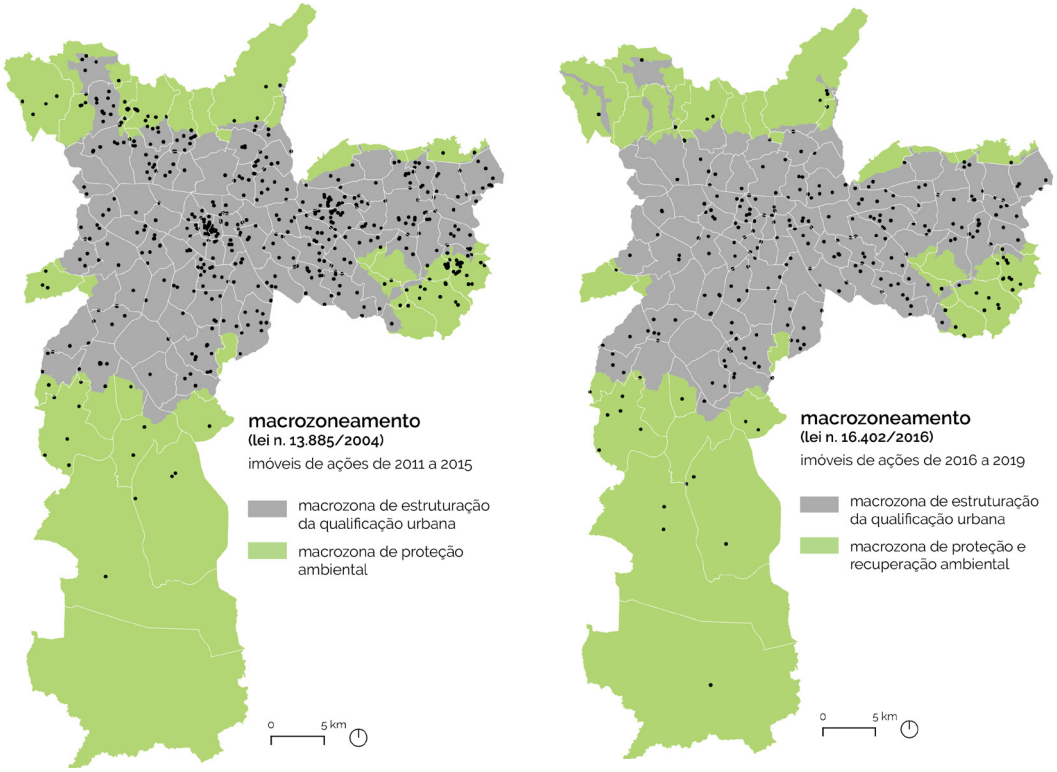
O cruzamento das ações possessórias com os marcos jurídicos pode trazer importantes reflexões acerca da capacidade das ações possessórias com a legislação urbanística. Apesar de aparecer já em alguma medida nas análises de âmbito nacional, só pode ser investigado de maneira mais aprofundada em um estudo de caso, em uma futura agenda de pesquisa.

Levando em consideração os marcos regulatórios da cidade de São Paulo, os imóveis de interesse georreferenciados podem ser analisados a partir de dois agrupamentos. O primeiro grupo compreende ações movidas entre os anos 2011 e 2015, totalizando 581 pontos, ou 67,8% do total das ações localizadas. Nesse primeiro recorte temporal estava em vigência a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (n. 13.885/2004), que vigorou até 2016. O segundo grupo engloba as ações que foram movidas entre os anos de 2016 e 2019, somando 276 pontos, ou 32,2% do universo, período em que já estava vigente o atual zoneamento (Lei n. 16.402, de 2016).

6.4.4.1. MACROZONEAMENTO

Analisando os endereços mapeados do primeiro agrupamento (até 2015), 467 pontos ou 80,38% dos imóveis estão situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (Mapa 11). Correspondendo a porção do território que está integralmente na área urbana do município, essa macrozona engloba todas as macroáreas e zonas que delimitam o ambiente urbano. O restante, que corresponde a 19,62% ou 114 pontos, situa-se na Macrozona de Proteção Ambiental, que reúne porções do município destinadas à conservação, preservação ou recuperação do meio ambiente.

Mapa 11 – Espacialização dos imóveis em litígio, de acordo com o macrozoneamento definido pelas leis de parcelamento, ocupação e uso do solo em vigência



Fonte: PMSP, 2016. Elaboração dos autores.

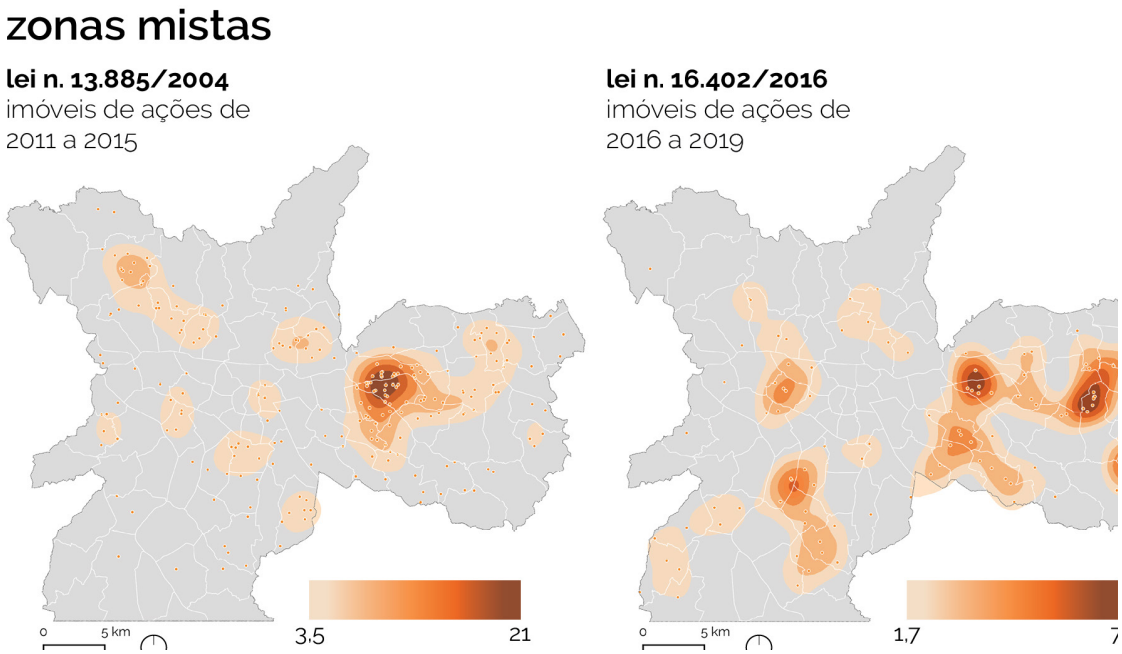
O segundo agrupamento (2016 a 2019) reproduz o mesmo padrão, com 83,34% ou 230 imóveis nessa mesma Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e o restante (16,66%) na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental. Tal distribuição no território dos imóveis em litígio demonstra que **a maior concentração de ações possessórias se refere a conflitos fundiários de natureza urbana e não a conflitos ambientais.**

6.4.4.2. ZONEAMENTO E ZONAS ESPECIAIS

Apesar da leitura segmentada em dois períodos — cada um correspondente a um ordenamento urbanístico próprio —, a análise sobre as ações mapeadas não revelou padrões de distribuição espacial diferentes (Mapa 12). No primeiro grupo, compreendido entre os anos 2011 e 2015, 40,79% dos imóveis estavam localizados nas Zonas Mistas, enquanto, entre 2016 e 2019, 39,49% dos imóveis mapeados incidiram em Zonas Mistas. As denominadas Zonas Mistas são regiões destinadas aos usos residenciais e não residenciais, permitindo ambos no mesmo lote e/ou edificação, com compatibilidade entre os usos, tendo sempre como referência a habitação. Usualmente compreendem porções de média

densidade demográfica e construtiva, e sobre elas incidem parâmetros que não permitem maior adensamento.

Mapa 12 – espacialização dos imóveis em litígio, situados nas zonas mistas, de acordo com a lei de zoneamento em vigência



Fonte: LabCidade, 2016/ PMSP, 2016. Elaboração dos autores.

Os imóveis de interesse em Zonas Mistas, antes e depois de 2016, apresentam um padrão de localização distante da região central, justamente, porque aquelas zonas são próprias de bairros e não de centralidades. A ocorrência de ações de interesse em Zonas Mistas do ordenamento de 2004 é mais concentrada em Penha e Vila Matilde, reconhecidamente um dos principais ***clusters*** de imóveis em litígio na cidade. Já as ações em Zonas Mistas do zoneamento de 2016 apresentam pequenas concentrações em outras localidades como José Bonifácio e Cidade Tiradentes.

A grande incidência de imóveis nessas áreas representa a pluralidade dos territórios fora das zonas de maior centralidade na capital paulista. No entanto, Zonas Mistas têm sido objeto de cobiça do mercado por não apresentarem parâmetros restritivos como a cota-parte ou os limites de vagas de garagem que, segundo setores do mercado imobiliário, estariam encarecendo os produtos finais ao longo dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, onde a infraestrutura de transporte coletivo está concentrada. Essa concentração de ações possessórias, portanto, parece indicar áreas atrativas para o mercado imobiliário já apontada em outros indicadores analisados anteriormente.

A atual pressão do setor imobiliário, indicada pela proposta apresentada pelo setor para mudança na lei de zoneamento do município em 2019, vai no sentido de flexibilizar ainda mais os parâmetros de adensamento em Zonas Mistas, para que possam aumentar a produção de unidades habitacionais fora das centralidades definidas pelos Eixos de Estruturação. Isso coloca as Zonas Mistas em um nível mais alto de interesse por parte do setor imobiliário, fazendo com que a disputa pela terra em determinadas localidades demarcadas por esse tipo de zona seja mais intensa. Por hipótese, frentes de investimento que aumentam as dinâmicas imobiliárias em bairros demarcados como Zonas Mistas podem estar relacionadas a transformações urbanas locais (na paisagem e no perfil socioeconômico) mais condizentes com os grandes números de ações possessórias de bens imóveis que tramitam no Judiciário.

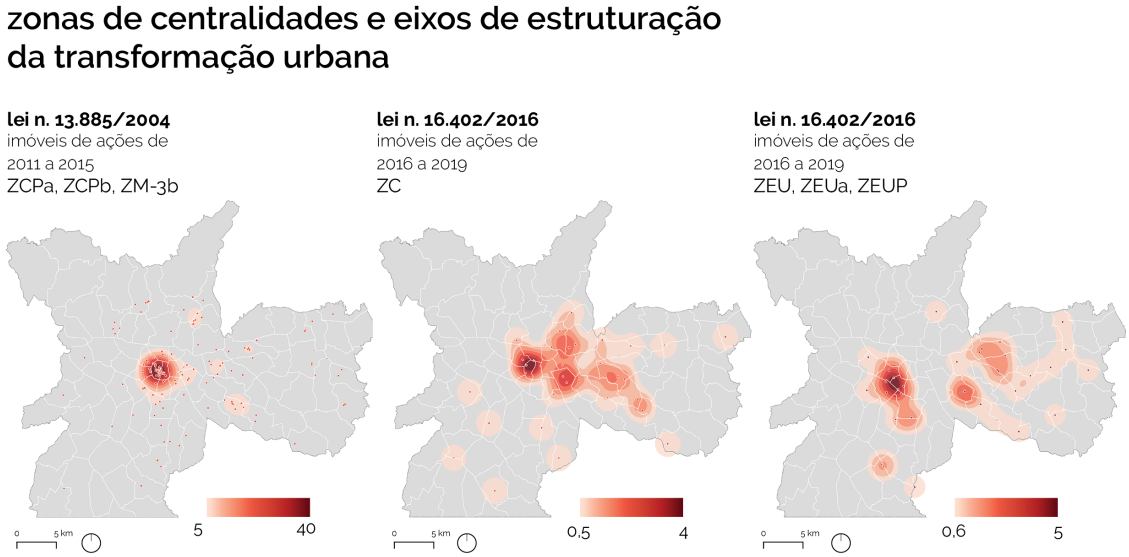
Outras áreas que apresentam concentrações notáveis de imóveis são as zonas que conformam centralidades, sejam elas regionais, sejam locais. Esses representaram 151 endereços ou 26% do total do agrupamento que inclui ações entre os anos 2011 e 2015. O mesmo padrão se repete no grupo de imóveis em litígio dos anos de 2016 a 2019, em que 41 pontos ou 14,86% das ações mapeadas estão nas Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU)[32] e 34 ou 12,32% nas Zonas de Centralidade (ZC), as duas somam 75 pontos ou 27,17% do total. São regiões em que há bastante estímulo ao adensamento construtivo e populacional, tendo em vista que contêm o maior coeficiente de aproveitamento máximo permitido na cidade, com exceção dos perímetros de operações urbanas ou de intervenções com legislações específicas.

Nos dois períodos analisados, os padrões territoriais apresentados a partir da espacialização dos imóveis são bastante similares. A região central se destaca em ambos os recortes temporais, o que era esperado, por ser a porção da cidade que define a ideia de "centralidade" por excelência. Contudo, antes de 2016 os imóveis de interesse em zonas de centralidade estavam principalmente nos distritos Sé e República, com alguns outros pontos dispersos em centralidades regionais. Depois de 2016, no entanto, o padrão de localização apresenta novos focos: na região central, a maior concentração se desloca para os distritos da Bela Vista e Consolação, além de outros distritos a leste do centro (Mapa 13). Por um lado, isso é efeito das estratégias do novo Plano Diretor (Lei n. 16.050/2014) de estimular o adensamento ao longo dos chamados Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Essa determinação criou uma nova geografia de centralidades lineares, visíveis a partir de 2016. Por outro lado, essa alteração espacial também é reflexo do fato de que a maior parte das ações mapeadas da região central (sobretudo na Sé e República) foram

32 Foram agrupados imóveis localizados na Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), na Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Prevista (ZEUP) e na Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana Ambiental (ZEUa).

movidas entre 2014 e 2015, entre a aprovação do Plano Diretor (Lei n. 16.050/2014) e do novo zoneamento (Lei n. 16.402/2016).

Mapa 13 – espacialização dos imóveis em litígio, situados nas zonas de centralidade e eixos de estruturação da transformação urbana, de acordo com a lei de zoneamento em vigência



Fonte: LabCidade, 2016/ PMSP, 2016. Elaboração dos autores.

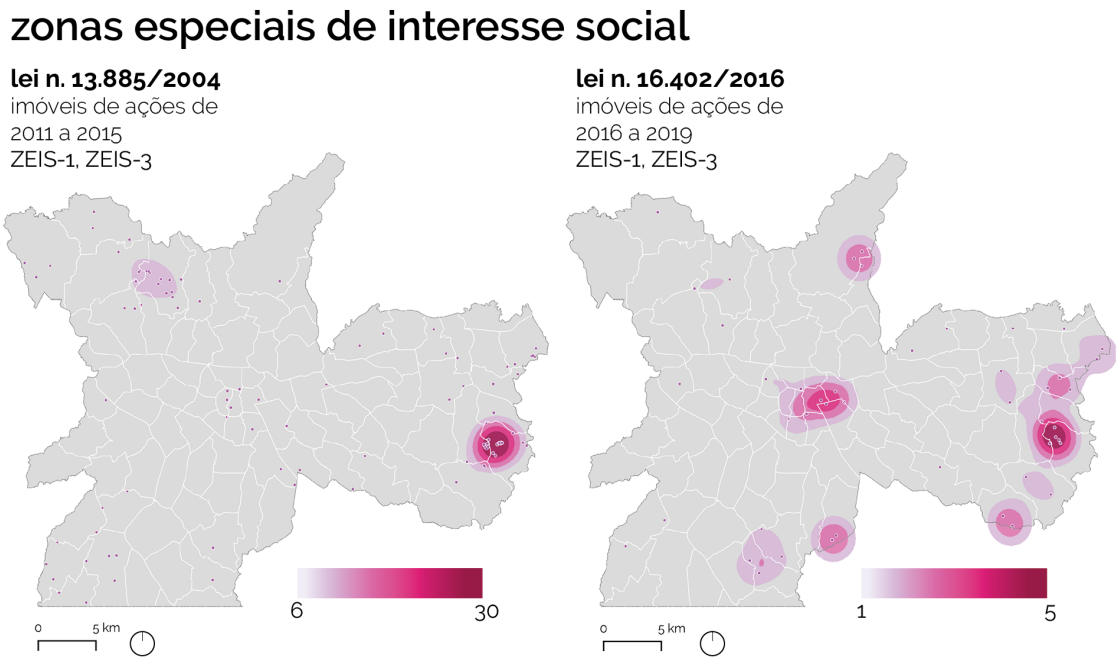
As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) também são bastante representativas no mapeamento das ações possessórias, considerando as duas leis de zoneamento. No período de 2011 a 2015, dos endereços mapeados, 100 pontos ou 17,21% do total estavam em ZEIS-1. Essa proporção é parecida no período de 2016 a 2019, em que 43 imóveis ou 15,58% também se localizavam nesse mesmo tipo de zona especial. As ZEIS são caracterizadas por porções do território destinadas "à moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP".33

As ZEIS-1 são áreas em que há predominância da população de baixa renda, a sua demarcação pressupõe a manutenção da população moradora na área, por meio da regularização fundiária. É um instrumento de garantia da segurança da posse e do cumprimento da função social da propriedade. As ações possessórias mapeadas em territórios demarcados

33 Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, n. 16.402/2004.

como ZEIS, tanto no período do zoneamento de 2004 quanto no período do zoneamento atual, predominam em regiões bastante distantes do centro, com destaque especial para o distrito de Cidade Tiradentes e, entre 2011 e 2015, na Brasilândia (Mapa 14)

Mapa 14 – Espacialização dos imóveis em litígio, situados nas zonas especiais de interesse social do tipo 1 e 3, de acordo com a lei de zoneamento em vigência



Fonte: PMSP, 2016. Elaboração dos autores.

Os territórios demarcados como ZEIS-1 que apresentam significativas concentrações de imóveis de interesse nos dois períodos analisados são caracterizados pela vasta presença de conjuntos residenciais produzidos por políticas habitacionais públicas. O extremo norte, assim como distritos da Zona Leste, tem áreas marcadas pela forte atuação das companhias públicas de habitação, que foram determinantes à produção do espaço urbano nessas localidades. A demarcação dos conjuntos por ZEIS-1 diz respeito à destinação dessas tipologias habitacionais a famílias de baixa renda, mas também se relaciona com o fato de que muitos desses empreendimentos foram construídos irregularmente e, assim como loteamentos e favelas, necessitam de medidas para efetivar a regularização fundiária dos imóveis.

É muito significativo que de 15% a 17% das ações mapeadas estejam em ZEIS-1, por se tratar de uma parcela de imóveis que pertencem às companhias de habitação ou que foram construídos e vendidos por esses órgãos públicos em programas habitacionais. Isso implica concluir que parte considerável das ações possessórias mapeadas no MSP não apenas estão

em áreas de interesse social como também dizem respeito a imóveis diretamente atrelados a políticas públicas de habitação. A presença dos imóveis em ZEIS-1 é tão marcante que, se não fossem eles, os ***clusters*** observados na Cidade Tiradentes e Brasilândia seriam bem menos expressivos e dificilmente se destacariam como aglomerações tão notáveis.

A análise sobre os imóveis de interesse em ZEIS-1 sugere uma relação entre as ações possessórias mapeadas com conflitos ligados à tipologia dos conjuntos habitacionais. Porém não há um conflito de fundo que, aparentemente, se relacione com a própria finalidade do "interesse social" das ZEIS.

É ilustrativo o número de vezes que o termo "ZEIS" é citado nas ações possessórias coletivas mapeadas: apenas dois textos de ação, dentre os 857 imóveis mapeados, usou o termo (ou variações dele). Um deles trata-se de um embargo — no ***cluster*** de Cidade Tiradentes — movido por indivíduos que tentam permanecer na área onde moram mobilizando, entre outros argumentos, seu direito à moradia e o fato de "estar o imóvel incluído em ZEIS" (Processo n. 0038739-41.2011.8.26.0007). O segundo uso foi localizado em uma ação de reintegração contra cerca de 120 réus ocupantes de um terreno em Guaianases, A parte requerida é representada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, que caracteriza a "área como Zona Especial de Interesse Social", argumentando que o imóvel ocupado "descumpria sua função social" (Processo n. 1026000-09.2017.8.26.0007).

Por outro lado, a análise sobre as ações em ZEIS-3 mostra um perfil diferente. ZEIS-3 são Zonas Especiais de Interesse Social demarcadas em áreas servidas de infraestruturas e serviços urbanos, geralmente, em áreas bem localizadas. 56% das ações situadas nesse tipo de zona especial (14 de 25) estão no ***cluster*** da região central e correspondem a ocupações de moradia em edifícios abandonados, onde a função social da propriedade e o direito à moradia estão colocados, ainda que não sejam citados em todos os processos mapeados (ver análise detalhada no item 5.1).

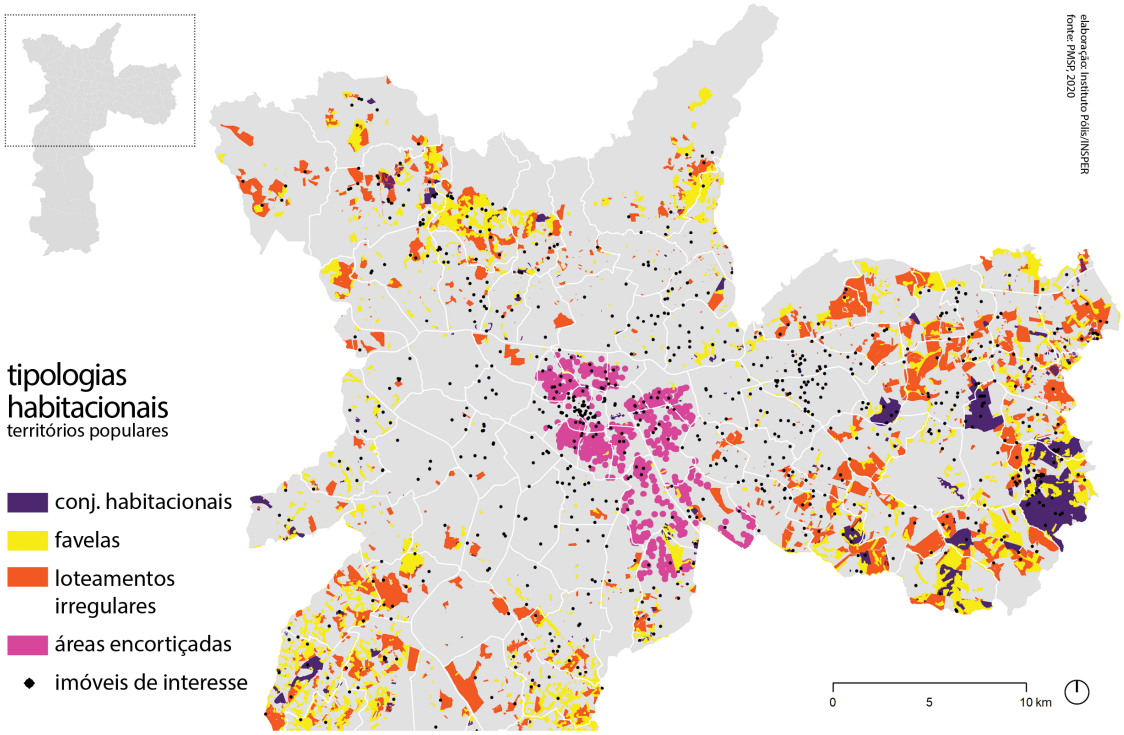
Esse achado das análises territoriais se relaciona diretamente com as descobertas das pesquisas quantitativa de âmbito nacional e qualitativa que demonstram a quase inexistência da expressão função social da propriedade nas ações possessórias analisadas. Ora, se esse argumento não é mobilizado nas argumentações, ele também não é mobilizado quando o próprio zoneamento do município já determina a função social de tal propriedade ao demarcá-la como ZEIS. Nas ações possessórias que foram mapeadas e estão localizadas em ZEIS, apenas uma ação cita função social em sua argumentação. Como já demonstramos anteriormente, entrevistados e entrevistadas afirmam que só os jogadores habituais mobilizam os argumentos da função social.

O fato de 17% das ações possessórias estarem concentradas em ZEIS e buscarem a retirada dos ocupantes dessas áreas também é fundamental para análise e demonstra que a prévia determinação da função social daqueles imóveis que seria abrigar habitação de população de baixa renda não é impeditivo para que o conflito fundiário seja judicializado, aqui abre-se toda uma agenda de pesquisa em âmbito nacional que deve investigar se o mesmo fenômeno ocorre de forma generalizada em escala nacional.

6.4.5. TIPOLOGIAS HABITACIONAIS

Sobreposições diretas informam onde (em que territórios) e em que quantidades os pontos estão. A proposta de fazer esse tipo de leitura a partir das tipologias habitacionais possibilita enxergar se os imóveis mapeados apresentam, além de um padrão territorial, um padrão tipológico. Foram considerados os seguintes territórios populares: (1) loteamentos irregulares, (2) favelas, (3) núcleos, (4) conjuntos habitacionais e (5) áreas encortiçadas (Mapa 15). Para conhecer mais detalhes de cada classe, verificar o Anexo 3.

Mapa 15 – espacialização dos conjuntos habitacionais, favelas, loteamentos irregulares (pmsp, 2016) e áreas encortiçadas (pmsp, 2006) com imóveis de interesse



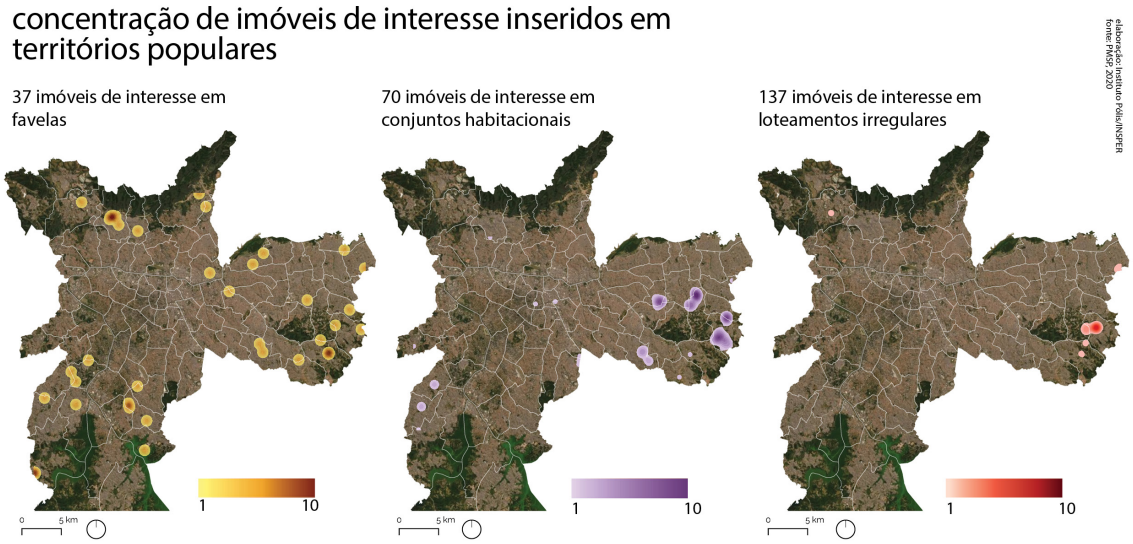
Fonte: Elaboração dos autores.

A contagem aponta que há 321 imóveis de interesse nos diferentes tipos de territórios populares do MSP, cerca de 37,1% do total de ações mapeadas. 137 deles (15,9%) encontram-se em perímetros de loteamentos irregulares, 70 (8,1%) em conjuntos habitacionais,[34] 37 (4,3%) em favelas e apenas 3 em núcleos. 74 imóveis (8,6%) estão em áreas encortiçadas.

Assim, os dados sugerem que mais de um quarto das ações possessórias mapeadas podem atender a um perfil mais popular, uma vez que 28,8% delas dizem respeito a tipologias habitacionais correspondentes a extratos de renda mais baixos, conforme ilustra o Mapa 16:

34 A base de dados geográficos utilizada para essa comparação está subdimensionada por não conter os empreendimentos promovidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (órgão estadual). A requisição feita à companhia não foi respondida a tempo para que os mapas e números representassem mais adequadamente o universo total de conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público.

Mapa 16 – comparativo entre as concentrações dos imóveis de interesse que estão em favelas (esq.), Conjuntos habitacionais (centro) e loteamentos irregulares (dir.)



Fonte: PMSP, 2016. Elaboração dos autores.

Imóveis de interesse em favela apresentam um padrão territorial mais disperso sobretudo em distritos periféricos, não à toa, onde está a maioria desse tipo de assentamento. Contudo, imóveis de interesse em conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares têm padrões de concentração mais bem definidos.

As sobreposições de ***clusters*** indica que a aglomeração em Cidade Tiradentes é caracterizada por loteamentos irregulares e, principalmente, conjuntos habitacionais, uma vez que há concentrações de imóveis caracterizados por esses dois tipos habitacionais naquele distrito. Isso levanta a hipótese de que as ações possessórias coletivas mapeadas desse ***cluster*** podem estar fortemente correlacionadas com o modelo de produção do espaço urbano em Cidade Tiradentes, caracterizado pela provisão habitacional de programas e companhias públicas de habitação. O norte de José Bonifácio e o sul de Artur Alvim também apresentam concentração de imóveis de interesse em conjuntos habitacionais, o que, novamente, levanta a forte relação entre essas ações possessórias mapeadas e os processos de produção da cidade, protagonizado por políticas de provisão habitacional por meio de grandes e numerosos conjuntos residenciais.

Nesses casos a concentração de ações possessórias está diretamente ligada à ação do poder público na provisão habitacional e no gerenciamento da política de moradia no município

de São Paulo e não se relaciona com as dinâmicas imobiliárias dos outros ***clusters*** como vinha sendo exposto até então.

No caso dos loteamentos irregulares, observa-se ainda pequenas concentrações de imóveis de interesse no extremo leste do Itaim Paulista e em duas localidades do distrito Iguatemi. No extremo norte, há uma concentração em Jaraguá, distrito que partilha com parte de Brasilândia um dos ***clusters*** secundários.

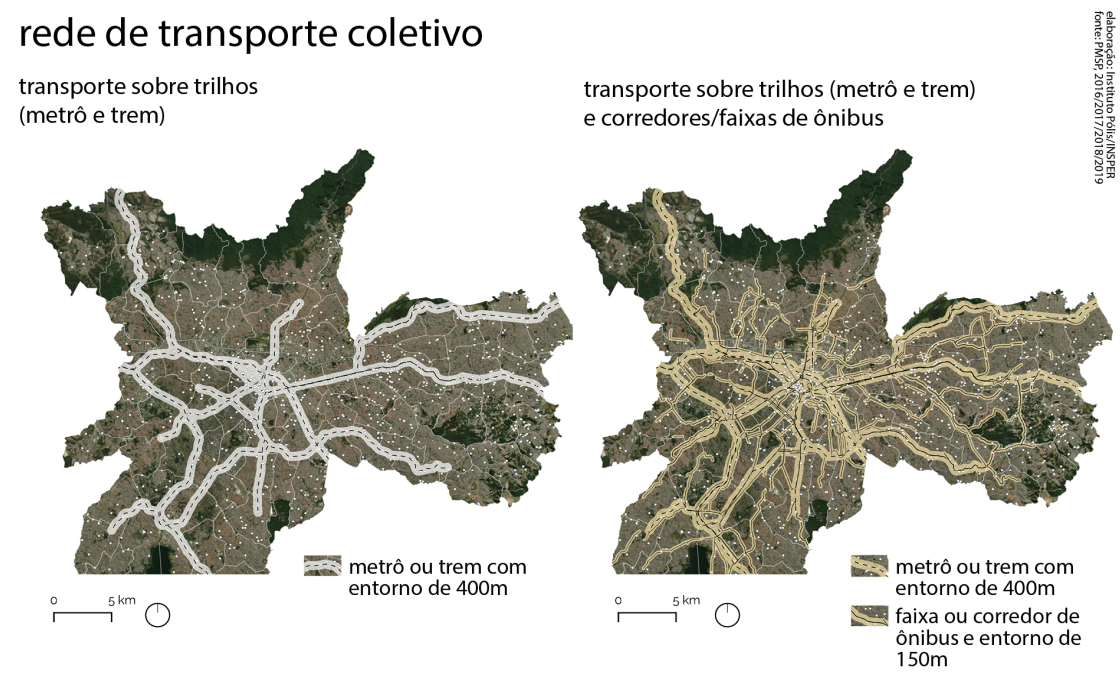
Aqui também aparece uma nova agenda de pesquisa em âmbito nacional que pode investigar as tipologias habitacionais que estão inseridas nas ações possessórias e se são similares ou distintas no território nacional.

6.4.6. EIXOS DE MOBILIDADE URBANA

Os eixos de mobilidade são compostos pelas principais infraestruturas de transporte coletivo da cidade. Por definição, são corredores de deslocamento por onde passam centenas de milhares ou milhões de passageiros e passageiras diariamente. Pela movimentação de pessoas, linhas e estações de trem, metrô, corredores e faixas de ônibus também configuram centralidades que organizam o território. São mais do que eixos de passagem, comportam-se como polos de serviços, comércios, empregos e, no atual ordenamento urbanístico do MSP, também definem a política de adensamento construtivo e populacional da cidade e interferem profundamente na dinâmica imobiliária de uma cidade.

Cento e noventa e um imóveis mapeados estão dentro da área de influência da rede de transporte sobre trilhos (metrô e trem), o que equivale a 22,2% do total de ações possessórias mapeadas na capital (Mapa 17). Se os corredores e faixas exclusivas de ônibus forem considerados, são 295 imóveis de interesse que estão situados nas áreas de influência da rede de transporte coletivo (média e alta capacidade) na capital, ou 34,4% do total de ações mapeadas.

Mapa 17 – Áreas de influência da rede de transporte coletivo. Fonte: metrô (pmsp, 2016,2017,2018,2019)



Fonte: Elaboração dos autores.

Mesmo com a ampliação da rede de corredores e faixas de ônibus nos últimos anos, o sistema de transporte coletivo ainda mantém uma configuração radial absolutamente concentrada na região central da capital paulista (praticamente todas as principais linhas sobre trilhos e corredores confluem para o centro da metrópole). Por esse motivo, o ***cluster*** da região central acumula sozinho 44% dos pontos situados dentro da área de influência dos transportes urbanos na cidade. Em segundo lugar, vem a região de Penha e Vila Matilde, que é atravessada pelas linhas de metrô e trem, acumulando quase 18% dos imóveis de interesse que se encontram na área de influência dos transportes coletivos. As demais ações mapeadas inseridas nessas áreas de influência se encontram dispersas pelo restante do território municipal.

Essa leitura reafirma a, já reconhecida, localização privilegiada da região central em termos de infraestrutura urbana, mas sugere que as linhas de transporte público (e suas respectivas áreas de influência) têm pouca relação com o padrão de distribuição territorial das ações mapeadas, uma vez que as áreas em que houve esse tipo de coincidência espacial são duas das regiões que já haviam registrado grandes aglomerações de imóveis, independentemente da leitura cruzada com os eixos de transporte. No entanto, como os sistemas de transporte têm influência sobre as dinâmicas imobiliárias, essa indicação de concentração nos dos ***clusters*** da área central e da Vila Matilde que já haviam sido correlacionados com o mercado

imobiliário reafirma a hipótese de correlação dessas ações possessórias identificadas com uma ação do mercado imobiliário dentro do território municipal.

6.5. ANÁLISES LOCAIS

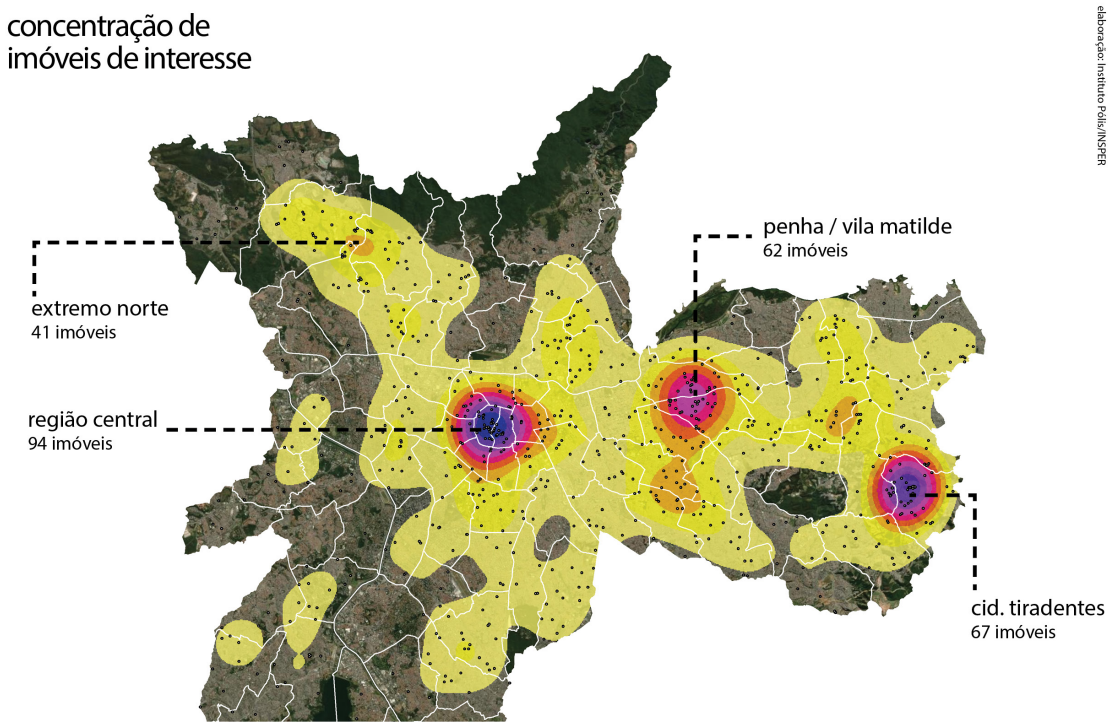
A sobreposição de dados territoriais secundários às concentrações dos imóveis de interesse sugere possíveis correlações entre dinâmicas imobiliárias e alguns dos ***clusters*** observados, o que subsidia umas das hipóteses iniciais desde a elaboração do projeto de pesquisa: o movimento do mercado imobiliário formal aparenta ter influência sobre conflitos fundiários que geram ações possessórias coletivas. Entretanto, está claro que os fatores que explicam as diferentes concentrações e dispersões dessas ações na cidade de São Paulo não são sempre os mesmos. Os fenômenos que fundamentam cada uma das principais aglomerações de imóveis em litígio no MSP são diferentes e, por isso, requerem leituras mais aproximadas e atentas a cada uma delas.

As análises aqui organizadas visam, justamente, aprofundar-se nos ***clusters*** para compreender melhor e caracterizar a identidade de cada um. Esse procedimento é feito em duas frentes:

Alteração da escala de leitura: essa aproximação permite visualizar as concentrações de imóveis internas a cada grande aglomeração (Mapa 18), sem que elas sejam interpretadas erroneamente como concentrações homogêneas. Podendo observar essas nuances do padrão de distribuição territorial mais localizado, também é possível compará-lo com dados secundários também colocados em uma escala de análise mais detalhada;

Leitura de textos dos processos das ações possessórias coletivas que compõem as principais aglomerações de imóveis em litígio na capital paulista. A verificação do conteúdo dos processos de interesse auxilia na caracterização dos fenômenos localizados.

Mapa 18 – Destaque das aglomerações que definem os três clusters de primeira ordem.



Fonte: Elaboração dos autores.

Foram selecionadas as três principais aglomerações de pontos para realizar as leituras locais.

- **Região Central**: corresponde ao *cluster* de maior concentração de pontos com 94 imóveis (10,9%) que abrangem praticamente todos os 8 distritos da Subprefeitura da Sé, além de Pari e Brás;
- **Cidade Tiradentes**: corresponde à aglomeração de 67 imóveis (7,8%) daquele distrito e de parte da porção sul de José Bonifácio;
- **Penha/Vila Matilde**: corresponde à aglomeração de 62 imóveis (7,2%) na divisa desses dois distritos, a qual coincide com o eixo viário de ligação leste-oeste e com o eixo ferroviário das linhas do Metrô (Linha 3 – Vermelha) e da CPTM – Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (Linha 11 – Coral).

Também foi incluído o *cluster* do **extremo norte** da capital que abrange predominantemente partes dos distritos de Brasilândia e Jaraguá, com 41 imóveis, 4,8% do total de ações georreferenciadas.

Os 4 clusters cujos processos foram lidos somam 170 ações possessórias, que representam 19,84% do total de imóveis geolocalizados na capital paulista.

6.5.1. REGIÃO CENTRAL

Esse aglomerado de imóveis em litígio é caracterizado pela concentração de ocupações de moradia. Diferentemente dos outros ***clusters*** analisados, na Região Central, é muito representativo o número de ações de reintegração de posse em edifícios ocupados para fins de moradia: de todos os 94 processos verificados, 67 (mais de dois terços) correspondem a essa situação, sendo que mais da metade deles (40) identificam movimentos populares de moradia por seu nome e/ou por suas lideranças. Não fossem as ações referentes aos imóveis de ocupações de moradia (considerando quantidade e proximidade entre si), a Região Central não se destacaria como a maior concentração de imóveis objeto de ações possessórias do MSP.

As demais (54) ações possessórias da Região Central apresentam uma diversidade de conflitos, os quais não estão relacionados ao fenômeno das ocupações, como, por exemplo, ações movidas por proprietários que desejam reaver o imóvel ocupado por familiar, conhecido ou funcionário que ali reside via "comodato verbal" (Mapa 19).

Mapa 19 – Cluster da região central: localização e concentração (densidade kernel) dos imóveis de interesse com destaque para as infraestruturas de mobilidade (transporte sobre trilhos)

Fonte: Elaboração dos autores.

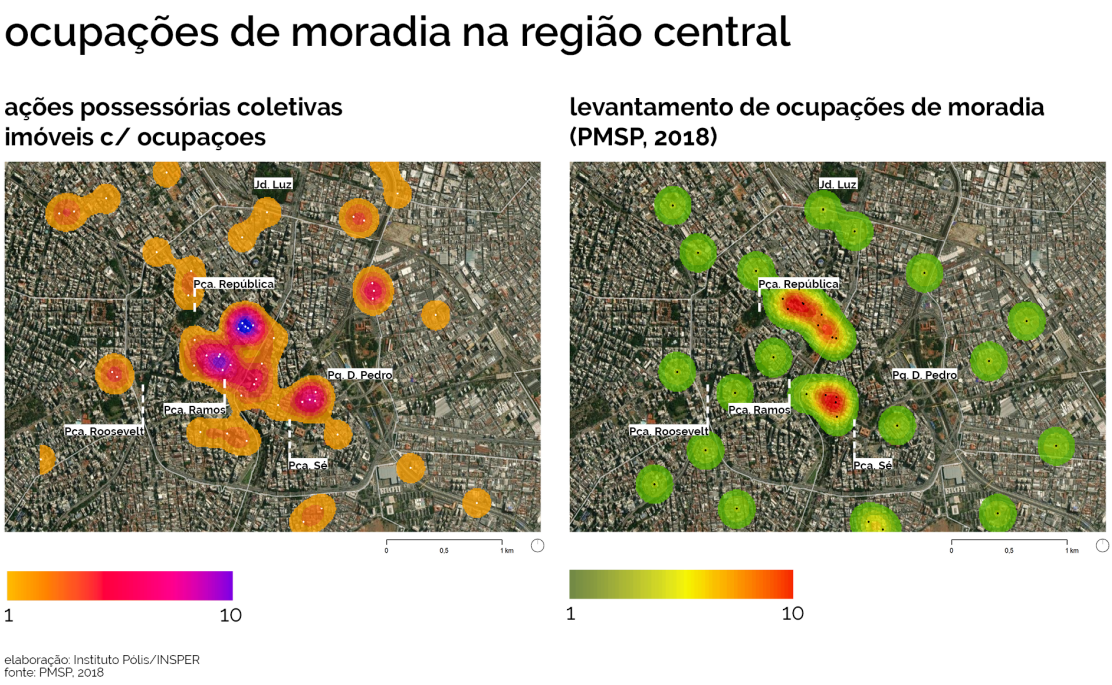
É correto afirmar que o ***cluster*** Região Central, como principal concentração de imóveis objeto de ações possessórias coletivas na capital, é resultado do conflito judicializado entre proprietários de edifícios abandonados e seus ocupantes.

A leitura agrupada dos imóveis de interesse da Região Central mostra que o padrão territorial das ações de reintegração das ocupações de moradia se concentra muito mais nos distritos Sé e, principalmente, República. O levantamento da Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo, realizado em 2018[35], corrobora com essa leitura, uma vez que as ocupações de moradia mapeadas naquela época também se concentram em localidades dos distritos Sé e República. Ao cotejar os imóveis das duas bases de dados, entretanto, a correspondência observada foi muito baixa: apenas quatro ocupações do levantamento de 2018 constam entre os imóveis de interesse mapeados (Mapa 20).

Era esperado que houvesse maior correspondência entre os dois bancos, tendo em vista que tratam de um fenômeno em comum: a ocupação de imóveis para fins de moradia. Mas as diferenças metodológicas ajudam a entender os resultados distintos. Na presente pesquisa, o mapeamento objetivou localizar ações possessórias coletivas no MSP, o que abrange um universo mais abrangente do que os conflitos relacionados às ocupações de moradia. Além disso, o recorte temporal da pesquisa determinou a localização de todas as ações possessórias coletivas, cujas publicações mencionaram o endereço do imóvel em litígio, entre os anos 2011 e 2019. Assim, o mapeamento compreende, inclusive, ocupações que já foram reintegradas, e não poderiam, portanto, ser observadas no levantamento de 2018. Há ainda outro fator, já conhecido, que está no fato de que apenas uma parcela das possessórias cita a localização dos imóveis em disputa, fazendo com que a base de endereços desta pesquisa não possa ter uma abrangência absoluta sobre todas as reintegrações de ocupações de moradia na Região Central. Por outro lado, o levantamento da Situação das Ocupações na Cidade de São Paulo foi realizado a partir de um conjunto de ocupações já conhecidas pelo Executivo Municipal. A metodologia da pesquisa partiu do conhecimento dos próprios movimentos sociais de moradia, defensores populares e pesquisadores, tendo como objetivo principal a proposta de estratégias de requalificação da segurança dos imóveis.

35 PMSP. Situação das ocupações na Cidade de São Paulo. 2018. Levantamento realizado a partir das visitas técnicas pelo Grupo Executivo instituído pela Portaria n. 353 de 2018 pela PMSP.

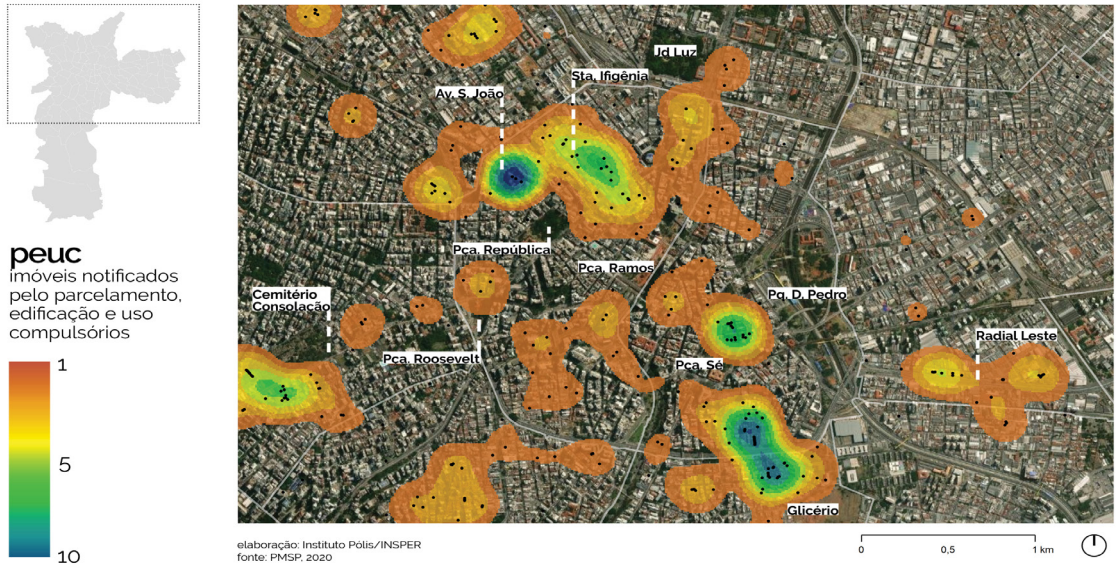
Mapa 20 – comparativo do padrão espacial das ações possessórias somente de imóveis ocupados para fins de moradia e do padrão espacial das ocupações de moradia mapeadas pela prefeitura de s. Paulo em 2018



Fonte: Elaboração dos autores.

Mais da metade das ações da Região Central foram movidas entre 2014 (total de 32) e 2015 (outras 18 ações), totalizando 50 processos. Há elementos que ajudam a explorar possíveis hipóteses sobre essa questão. Os anos de 2014 e 2015 foram os dois primeiros da vigência do atual Plano Diretor Estratégico (PDE, Lei n. 16.050/2014), que passou a aplicar instrumentos urbanísticos que permitem o Executivo Municipal atuar na notificação de imóveis que não cumprem sua função social. O Departamento de Controle da Função Social da Propriedade, criado pelo Decreto n. 55.638 de 2014, levantou e começou a notificar imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, sobretudo na região central, como política de indução do cumprimento da função social da propriedade por meio dos instrumentos de **Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)** e do **IPTU Progressivo no Tempo** (Frota, 2016). De acordo com esses instrumentos, terrenos não edificados ou subutilizados devem ter uma destinação mais adequada, assim como edifícios abandonados precisam ser devidamente ocupados para cumprir sua função social, sob pena do aumento progressivo da tributação ano a ano e, no limite, da desapropriação do imóvel (Mapa 21).

Mapa 21– espacialização dos imóveis notificados pela pmsp por não cumprirem sua função social na região central, com destaque para sé e república



Fonte: PMSP, 2018. Elaboração dos autores.

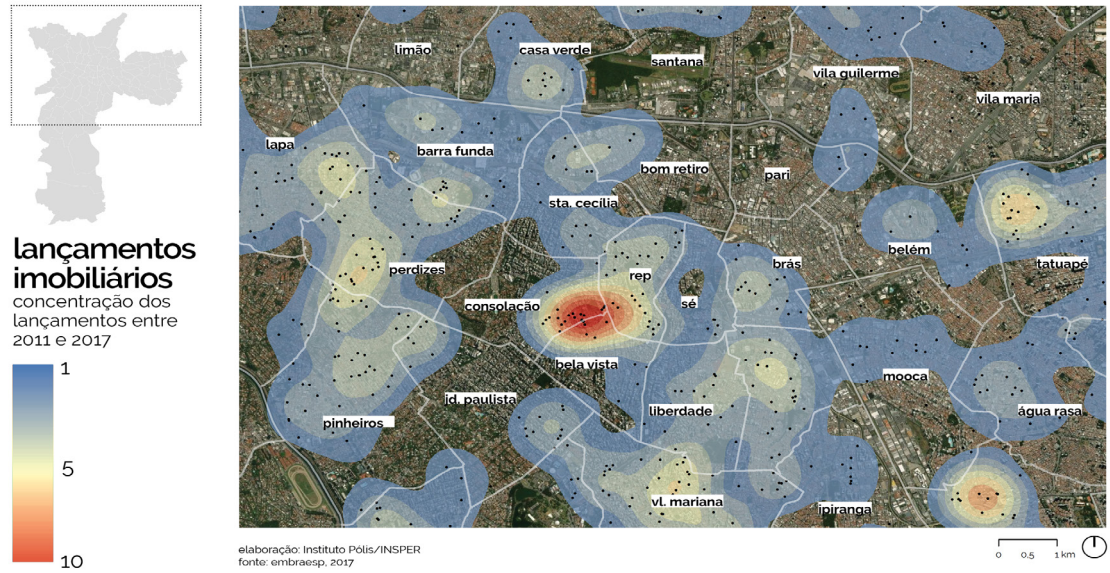
A espacialização desses imóveis notificados pela Prefeitura Municipal (PMSP) destaca, novamente, os mesmos distritos centrais da Sé e República (e também o norte do distrito Liberdade na região do Glicério), sugerindo que, de fato, essa porção da Região Central possui a maior concentração de imóveis ociosos na cidade. A grande concentração de imóveis notificados nessa região ilustra a atuação do Executivo Municipal na implementação do PDE, mas também reflete as contradições e disputas colocadas na cidade e, de maneira mais evidente, no centro.

O padrão territorial dos imóveis notificados pela Prefeitura não é, rigorosamente, o mesmo das principais concentrações de imóveis de interesse da pesquisa. Foi possível detectar apenas um imóvel de interesse que também foi notificado por não cumprir sua função social no distrito da República. Portanto, não parece haver correlação direta entre as ações possessórias mapeadas e os imóveis notificados pelo PEUC — ainda que os dois grupos tenham concentrações significativas na Região Central.

A Região Central ainda é caracterizada pela quantidade de áreas e edifícios ociosos que poderiam (e, pelo ordenamento urbanístico municipal, deveriam) ser melhor utilizados, em níveis compatíveis com a grande oferta local de empregos, de serviços e de infraestruturas — com destaque para as redes de mobilidade urbana com escala metropolitana. Evidentemente, não são apenas as famílias que ocupam imóveis vazios (organizadas ou não em movimentos populares de moradia), nem somente os órgãos de planejamento da

PMSP que concordam com esse quadro. O setor privado também reconhece o grande valor da Região Central como um território oportuno para investimentos imobiliários, o que tem se traduzido em uma onda de lançamentos residenciais nos últimos anos. Os mapas de novos empreendimentos ajudam a compreender a consolidação do centro como importante frente de expansão do mercado imobiliário, como ilustram os Mapas 22 e 23:

Mapa 22 – Localização e concentração dos lançamentos imobiliários entre 2011 e 2017 com foco na região central

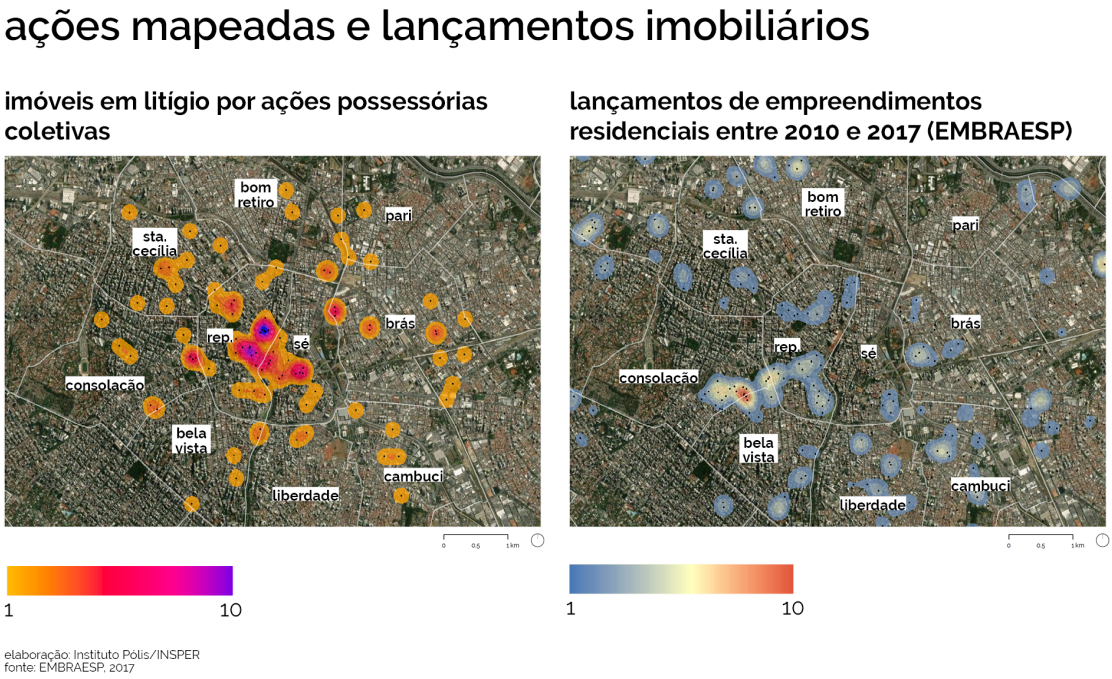


Fonte: Elaboração dos autores.

A transição entre os anos 2010 e 2011 marcou uma inflexão no padrão de investimento do mercado imobiliário na capital. Até então, distritos como Sé e República estavam fora das principais frentes de expansão dos empreendimentos residenciais, apresentando valores do metro quadrado comparáveis a bairros periféricos de baixa renda (VANNUCHI, 2020).

"A partir dos dados da Embraesp extraímos o valor médio do metro quadrado da área útil das unidades lançadas ao longo das últimas décadas, na República, no Centro e em São Paulo... [houve um] abrupto processo de desvalorização imobiliária na região central a partir dos anos 80, tanto mais sentida quanto mais próxima do centro histórico (como é o caso da República), e que apenas começa a ser revertido na segunda metade dos anos 2000 para dar lugar a um também abrupto processo de valorização imobiliária a partir de 2010." (VANNUCHI, 2020, p. 161).

Mapa 23 – Localização e concentração dos imóveis em litígio e dos lançamentos imobiliários entre 2011 e 2017 com foco na região central



Elaboração dos autores.

Ainda que as leituras territoriais das ações possessórias mapeadas e dos lançamentos imobiliários entre 2010 e 2017[36] não apresentem as mesmas áreas de concentração dentro da Região Central, não se pode excluir a hipótese de correlação entre os dois fenômenos. Isso porque o movimento de valorização imobiliária e de atração de novos lançamentos não gera impactos somente no local (quadra ou rua) onde tais empreendimentos são construídos, e sim no conjunto de áreas de seus entornos. Além disso, a valorização observada também é decorrente da grande oferta de serviços, empregos e da infraestrutura instalada na região, o que a torna, como um todo, um dos centros gravitacionais da dinâmica imobiliária na cidade de São Paulo. Mesmo que tal dinâmica não aparente ter uma relação direta com a judicialização das ações possessórias mapeadas na região, é fundamental compreender o centro como um território que tensiona disputas permanentes, as quais podem, eventualmente, influenciar as decisões de proprietários de imóveis. As reintegrações de posse mapeadas na região podem indicar o reconhecimento do valor que tais bens possuem e seu desejo de recolocá-los no mercado, considerando a valorização progressiva que a localização central observou na última década.

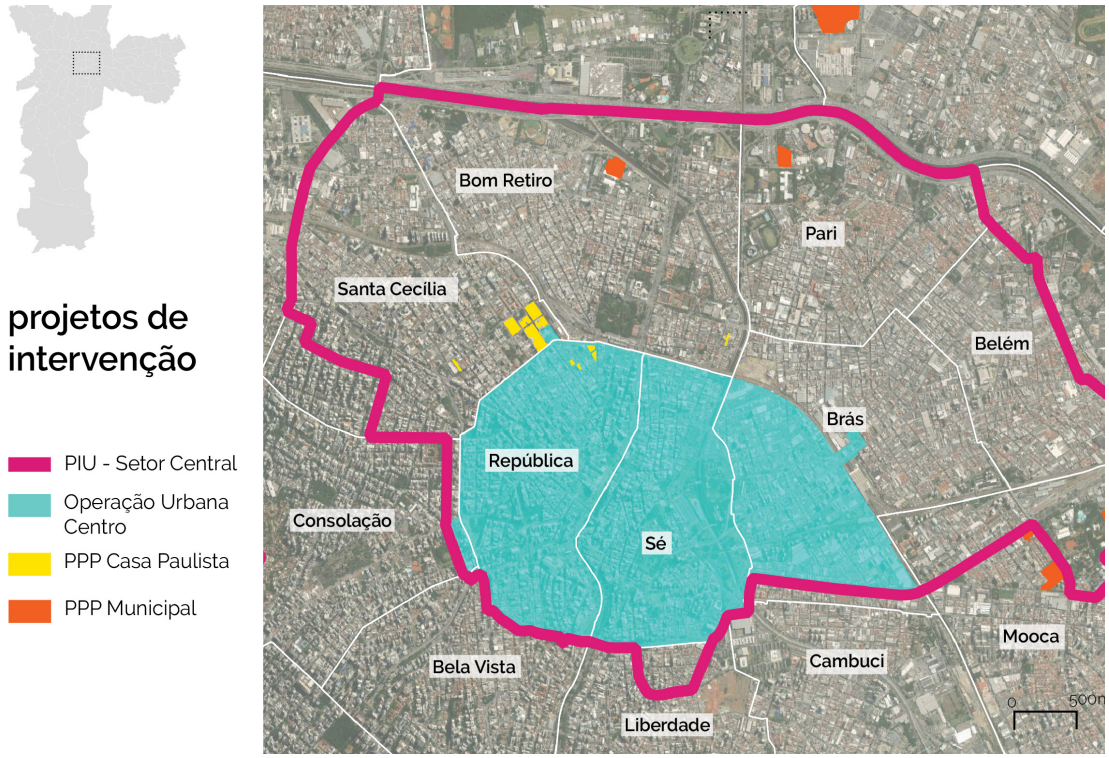
36 As bases disponíveis da EMBRAESP informam os lançamentos somente até 2017, não podendo ser possível espacializar os anos de 2018 e 2019, os quais também fazem parte do recorte temporal da presente pesquisa.

Se, por um lado, o interesse do setor imobiliário no centro pode ser verificado por dados que demonstram sua ação direta no território (com a incorporação e o lançamento de novos empreendimentos ao longo do tempo), por outro, também é possível identificar tal interesse do mercado por meio de ações e iniciativas públicas nessa mesma Região Central (Mapa 24). Operação Urbana Centro, grandes equipamentos culturais, Concessão Urbanística da Nova Luz, Parceria Público-Privada da Habitação são alguns exemplos de como o Executivo Municipal (às vezes em parceria com o Governo Estadual) também acena e atua diretamente para promover melhorias que respondam a investimentos privados de mercado. O Projeto de Intervenção Urbana (PIU) Setor Central é uma das iniciativas mais recentes (e controversas) que exprimem como o poder público tem atuado para viabilizar transformações urbanísticas, atendendo a pressões do setor imobiliário na direção da flexibilização regulatória que facilita e impulsiona os ganhos sobre os investimentos na região.

O PIU Setor Central, como estratégia de arrecadação da valorização imobiliária, estabelece internamente um perímetro no qual será disponibilizado um potencial construtivo para novas construções que aproveitem mais do que os parâmetros básicos permitem. Para tornar o investimento na região mais atrativo, o custo do potencial construtivo adicional deve receber descontos de 50%, sem que haja diretrizes específicas como a implementação de Habitação de Interesse Social.

> *"No modelo de desenvolvimento urbano previsto pelo PIU Setor Central a habitação é entendida como responsabilidade do mercado, que deve produzi-la, eventualmente com subsídios. Os efeitos desse modelo já são conhecidos por nós: expulsão e substituição da população residente nos imóveis e comércios por outra vinda de fora." (SANTORO et al., 2020).*

Mapa 24 – Localização dos projetos de intervenção na região central. Fonte: piu-setor central e ppps (labcidade, 2020) e operações urbanas (pmsp, 2015)



Elaboração dos autores.

Grandes investimentos, públicos ou privados, que atendem às lógicas da produção imobiliária na Região Central aumentam a disputa pela terra e tendem a insuflar conflitos de natureza fundiária. Reintegrações de posse de ocupações de moradia podem, não apenas, expressar o interesse individual de proprietários de imóveis em reaver seus bens, mas também refletir um fenômeno maior e mais complexo que exprime a disputa pela cidade. O padrão da produção imobiliária de mercado tem reduzido a área das habitações ao passo que o metro quadrado construído tem ficado mais e mais caro (PMSP, 2018 e SANTORO, 2018). Os produtos comercializados não apenas são vendidos por preços inacessíveis para a população de baixa renda, como também são formatados para perfis de moradores muito restritos como solteiras, solteiros e casais jovens com poder aquisitivo médio-alto e alto.

Em última análise, o ***cluster*** da Região Central expõe os conflitos colocados por processos contraditórios de produção do espaço urbano, que esvazia um parque edificado bem localizado no centro da metrópole paulista e contrapõe assimetricamente atores sociais que disputam essa localização. Grupos vulneráveis e de baixa renda articulados a movimentos populares ou não, impedidos de acessar o mercado imobiliário formal, ocupam edifícios abandonados como alternativa para atender uma necessidade básica, que ao mesmo

tempo é um direito negado: a moradia digna. Setores econômicos associados à produção imobiliária disputam esse mesmo território, elevando o preço e a concorrência pela terra. O poder público, por sua vez, dispõe de instrumentos e políticas que poderiam reequacionar essa disputa desigual. Porém, ao mesmo tempo que demarca ZEIS e notifica imóveis ociosos, também cria planos e parcerias que favorecem a atuação do mercado em detrimento daquela população mais vulnerável. Paralelamente, processos se acumulam na judicialização de disputas pontuais —porém recorrentes — na Região Central, contrapondo famílias de baixa renda e proprietários de imóveis, e testando as força e legitimidade dos direitos à moradia e à propriedade, colocados como polos opostos nesse tipo de conflito urbano fundiário.

As expressões "direito à moradia" e "função social da propriedade" aparecem, respectivamente, em 16 e 19 ações mapeadas (às vezes, como expressões combinadas entre si), menos de 0,02% das ações mapeadas. Mas são mobilizadas em argumentações cujas decisões reafirmam o "direito de propriedade" (ou "do proprietário") como um direito tão ou mais legítimo, o qual não se admite que seja ferido por ações "clandestinas" e "violentas" praticadas por "invasores", confirmando os achados em âmbito nacional já explicitados:

> *"No estado democrático de direito, onde assegurada a propriedade privada, não está o Judiciário autorizado a intervir na ordem econômico-social vigente, ferindo o legítimo direito do proprietário de usar e fruir de seu bem imóvel, e de reavê-lo de quem quer que injustamente o possua, a pretexto de malsinada "justiça social", certo que ao Executivo cabe assegurar o direito de moradia, obviamente não às custas dos particulares." (Processo n. 1074079-36.2014.8.26.0100).*

Como já constatado anteriormente nas entrevistas e análises quantitativas de âmbito nacional, as audiências de mediação ou conciliação não aparentam ser comuns entre as publicações georreferenciadas, já que apareceram em textos de apenas 11 processos, sendo 6 deles reintegrações de posse em ocupações de moradia.

Em 15 ações da Região Central, foi possível localizar a menção às Secretarias Municipais da Habitação e/ou da Assistência e Desenvolvimento Social em decisões que apontam a necessidade de que tais órgãos do Executivo tomem providências para que as famílias a serem removidas não fiquem desassistidas. Assim, como analisado por meio das entrevistas, a análise mais detalhada desse ***cluster*** demonstra que a solução do conflito fundiário de fundo que gerou a ação possessória se dá a partir da existência de uma política habitacional no município, não tendo o Judiciário outra alternativa e nem a análise e reconhecimento da melhor posse, reafirmando mais uma vez as análises feitas em âmbito nacional.

Nesses casos, há também um reconhecimento da situação de vulnerabilidade das pessoas a serem removidas durante a reintegração. Crianças e idosos, eventualmente mencionados

para que haja mais cautela, são citados sem que sejam mobilizados direitos referentes a códigos ou estatutos específicos desses grupos. Não raramente, a providência de um cadastramento habitacional e/ou de algum tipo de solução provisória, bem como o acompanhamento de representantes da Prefeitura durante a reintegração, são aspectos apontados nas publicações lidas.

Alguns dos termos mais comuns para qualificar as famílias ocupantes são "invasão" e "invasores", os quais, eventualmente, estão acompanhados de expressões como "violência" ou "violento" para caracterizar o esbulho. O uso de tais terminologias não surpreende, mas é um indicativo da forma como o Judiciário qualifica esse fenômeno e os atores sociais diretamente envolvidos nas ocupações, estejam eles organizados em movimentos sociais ou não, como já foi analisado anteriormente neste documento no âmbito das análises gerais de todo o território nacional.

Por outro lado, a "força policial" é nominalmente autorizada "se necessário" para fazer valer a decisão de reintegrar a posse dos imóveis.

6.5.2. PENHA/VILA MATILDE

A terceira maior aglomeração de imóveis está no limite entre os distritos Penha e Vila Matilde, marcado pelo eixo viário de conexão leste-oeste e pelo eixo de transporte sob trilhos, com a Linha 3 – Vermelha do Metrô e a Linha 11 – Coral da CPTM. Esse ***cluster*** representa 62 imóveis, 7,8% do total de ações mapeadas no MSP. Os conflitos presentes nessa porção do território não possuem uma característica única predominante, como nos ***clusters*** da Região Central ou mesmo Cidade Tiradentes e Extremo Norte (ver item 6.5.3). As ações de Penha/Vila Matilde são marcadas por três tipos de disputas, que puderam ser identificadas:

- Ações movidas por proprietários que querem despejar inquilinos inadimplentes ou conhecidos e familiares dos imóveis que, até então, estavam cedidos via "comodato verbal". Aqui, é comum que haja no mesmo lote duas ou mais residências identificadas por "casa 1", "casa 2" etc., o que configuraria uma tipologia construtiva recorrente a esse tipo de conflito;
- Ações movidas por proprietários de imóveis (edificados ou não) ocupados por desconhecidos;
- Conflitos relacionados a heranças ou inventariantes.

O termo invasão/invadir/invasores aparece 12 vezes para qualificar o polo passivo no caso de esbulho de terreno, casas ou apartamentos, não sendo um marcador mais comum a ocupações de moradia como em outros ***clusters***. O uso da "força policial" é mencionado em apenas sete ações sem apresentar um padrão específico quanto ao tipo de conflito de fundo, demonstrando a diferenciação de comportamento das decisões de acordo com o tipo de ocupantes que no ***cluster*** central eram em maioria movimentos de moradia e ocupações para moradia popular e nesse caso se mencionava uso da "força policial" em maior percentual dos casos.

"Função social da propriedade" e "direito à propriedade" são citados em apenas dois processos, enquanto "direito à moradia" não é mencionado em texto algum. Em nenhuma das duas reintegrações de ocupação de moradia (em terreno não edificado) esses direitos foram mencionados, apresentando o mesmo padrão e reforçando as análises apresentadas em âmbito nacional.

Ainda que a leitura dos textos não revelasse um fator, ou, um conflito preponderante nos processos mapeados, a sobreposição desses imóveis a outros dados auxiliam a análise de fenômenos e forças atuantes no espaço, que, por hipótese, guardam alguma relação com a alta concentração de ações possessórias ali mapeadas. Indicadores que descrevem a dinâmica imobiliária local mostram que há sobreposição territorial entre ela e a alta aglomeração de imóveis de interesse.

Muitos dos imóveis mapeados conformam dois eixos que se cruzam: o eixo viário de ligação leste-oeste, por onde passam as linhas de metrô e trem, e o eixo de ligação norte-sul entre bairros, que conecta uma das centralidades na Penha e a Av. Aricanduva, passando pela Vila Matilde (Mapa 25). Essa leitura sugere que as ações dos imóveis nesse ***cluster*** podem estar relacionadas às características que fazem daqueles dois eixos territórios estruturantes e, supostamente, áreas de maior interesse do mercado imobiliário e disputa.

Mapa 25 – Espacialização do cluster penha/vila matilde e as referências urbanas. fonte: metrô (pmsp, 2018), cptm (pmsp, 2019)

Elaboração dos autores.

Os distritos de Penha e Vila Matilde representam uma área de concentração de lançamentos imobiliários, especialmente, empreendimentos habitacionais horizontais. A coincidência entre as concentrações de lançamentos imobiliários e imóveis de interesse mapeados também sugere que há, no mercado formal da região, uma disputa por terras que poderia estar relacionada com a grande incidência e alta concentração de ações possessórias ali mapeadas.

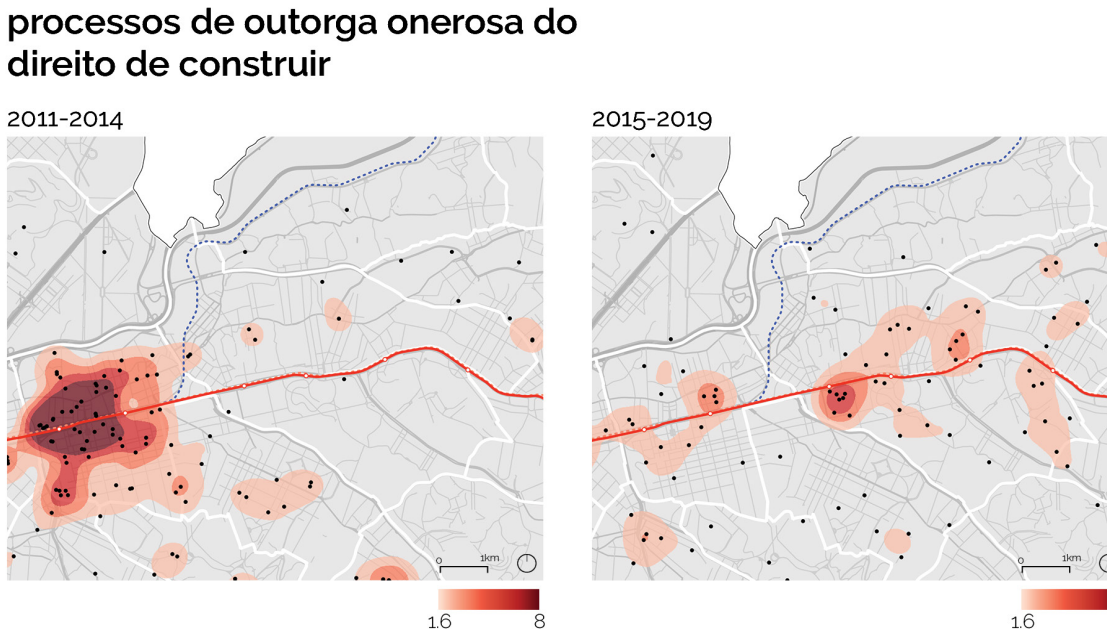
Além do mapeamento de novos empreendimentos, há outro dado que confirma a existência de uma importante frente de produção imobiliária nesse ***cluster***. A espacialização dos pontos que representam pedidos de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) por lançamento imobiliário demonstra intensificação de lançamentos que tendem a aumentar a densidade construtiva na região. Os pedidos de outorga crescem sobretudo a partir de 2015 e 2016.

Esse ***cluster*** de ações possessórias, que concentra a maioria dos empreendimentos com tipologia horizontal da cidade, demonstra também um movimento de verticalização. Os números da OODC indicam esse movimento, que pode estar sendo impulsionado pela

mudança do zoneamento, que, a partir de 2016, incrementou o potencial construtivo no entorno dos eixos estruturantes, permitindo maior adensamento.

Na zona leste de São Paulo, o distrito do Tatuapé é um dos que mais concentrou lançamentos imobiliários e experimentou significativas transformações urbanísticas na última década. Os números e mapas da outorga onerosa confirmam essa posição, mas também sugerem que novas frentes no ***cluster*** Penha/Vila Matilde estejam sendo abertas para expandir os investimentos no setor. A espacialização da OODC demonstra uma intensa concentração de pedidos do instrumento no Tatuapé entre 2011 e 2014, mas aponta que esse padrão passou a se mover e se diluir nos distritos à leste de Penha e Vila Matilde (Mapa 26).

Mapa 26 – Espacialização dos processos de outorga onerosa do direito de construir (oodc) por períodos de anos. fonte: pmsp, 2019



Fonte: PMSP, 2019. Elaboração dos autores.

A alta concentração e o tipo de conflito que se manifesta nesse ***cluster*** é sugestivo em relação às forças atuantes nesse território. Se o conteúdo das ações mapeadas e lidas não é suficiente para indicar fenômenos de fundo, os dados territoriais oferecem elementos para organizar hipóteses que explicam a alta concentração de imóveis em litígio na Penha/Vila Matilde. O ***cluster*** também é uma frente preferencial de expansão do setor imobiliário, que está, de certa forma, de acordo com os próprios marcos regulatórios da cidade. Dessa forma, as ações possessórias mapeadas podem estar sinalizando mais a transformação do espaço do que o conflito possessório em si.

6.5.3. CIDADE TIRADENTES

O ***cluster*** Cidade Tiradentes concentra 67 imóveis e é a segunda maior aglomeração de pontos de interesse na Capital — atrás, apenas, da Região Central. A área é caracterizada pelos numerosos conjuntos habitacionais e também por ações movidas pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB), as quais somam 33 processos, quase metade do total mapeado no ***cluster***, fazendo com que o órgão municipal seja o responsável pelo destaque dado à aglomeração de pontos no mapa. Entre as ações restantes, também é significativo o número de processos cujo imóvel em litígio é uma unidade habitacional produzida pela companhia, o que torna esses empreendimentos (e seus entornos), definitivamente, o palco das disputas na concentração identificada em Cidade Tiradentes.

Fica claro o protagonismo da COHAB na definição dessa região como um ***cluster*** de primeira ordem na cidade de São Paulo. A companhia municipal não apenas é responsável pela produção e gerenciamento, ao longo de décadas, dos conjuntos habitacionais em que esses conflitos se localizam (e que definem a morfologia urbana local), como também é parte autora de muitas ações mapeadas.

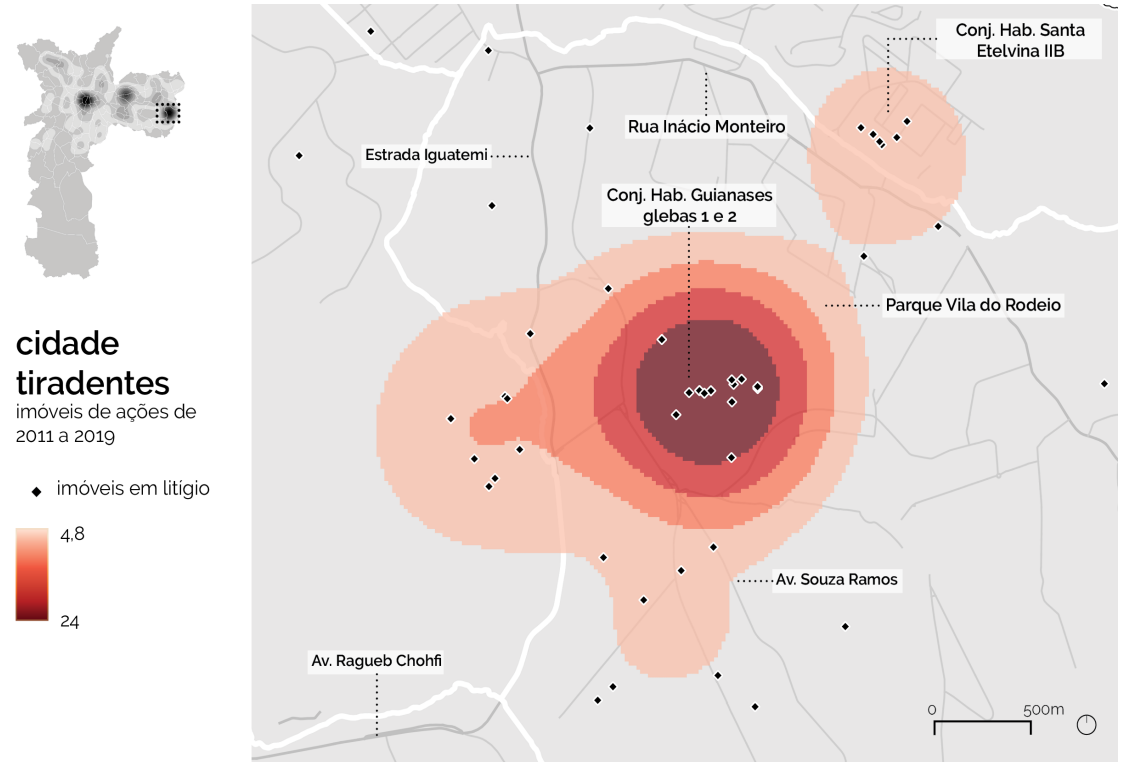
Outra base comparativa que permite enxergar a predominância dessa tipologia habitacional nas ações mapeadas neste ***cluster*** é a de zonas especiais. Praticamente todos os conjuntos habitacionais de Cidade Tiradentes estão demarcados como ZEIS 1 porque foram reconhecidos pelo zoneamento (Lei n. 16.402/16) como territórios populares (de interesse social) onde há a necessidade de regularização e necessidade de garantia de posse dos moradores (Mapa 27). A irregularidade fundiária de empreendimentos habitacionais promovidos pelo poder público foi algo muito comum e que representa um enorme passivo às companhias habitacionais até hoje. Cidade Tiradentes é, na realidade, a maior concentração de imóveis de interesse em ZEIS 1 na cidade de São Paulo (ver item 6.4.4.2).

A leitura das publicações dos processos mapeados identificou os seguintes conflitos de fundo:

- Imóveis não residenciais (salas comerciais ou de escritórios) construídos pela COHAB em remanescentes dos condomínios residenciais, cuja atividade não possui Termo de Permissão de Uso a Título Precário e Gratuito e, por essa razão, encontram-se em situação irregular, passível de reintegração;
- Diligências em imóveis da COHAB. Nesses casos, não é possível determinar com certeza se o imóvel mapeado é o imóvel litigioso ou se é apenas o endereço de uma das partes citadas em ações possessórias;

- Dentre as ações em que a COHAB não é autora, há disputas entre particulares sobre a posse de alguma unidade habitacional produzida pela companhia.

Mapa 27 – Espacialização e concentração dos imóveis de interesse no cluster cidade tiradentes (densidade kernel com raio de 500m)



Elaboração dos autores.

Nesse *cluster*, também existem as ocupações de terra que somam quatro ações possessórias mapeadas. Embora não sejam numericamente significativas, essas reintegrações apresentam, de forma menos questionável, uma dimensão coletiva colocada pela própria coletividade entre os atores envolvidos nas áreas ocupadas. No caso dos imóveis não residenciais da COHAB, a dimensão coletiva foi captada por termos como "e outros" e "ocupantes". São muito diferentes, já que nesses imóveis comerciais as ações de reintegração movidas dizem respeito à gestão patrimonial da COHAB, aparentemente, incapaz de acompanhar a dinâmica econômica local que impõe um ritmo de renovação de atividades muito mais ágil do que a companhia consegue (ou deveria) acompanhar:

> *"na qualidade de Superintendente eu tinha como incumbência fazer a gestão de todo o patrimônio da COHAB, que não é pouca coisa, é muita coisa. Mesmo porque como ela é operadora do Fundo Municipal de Habitação, então os imóveis destinados a HIS, desapropriados pela Prefeitura, que deveriam ser desapropriados pela Prefeitura, eram desapropriados pela COHAB pra essa finalidade, pra chamamento público. Enfim, e aí*

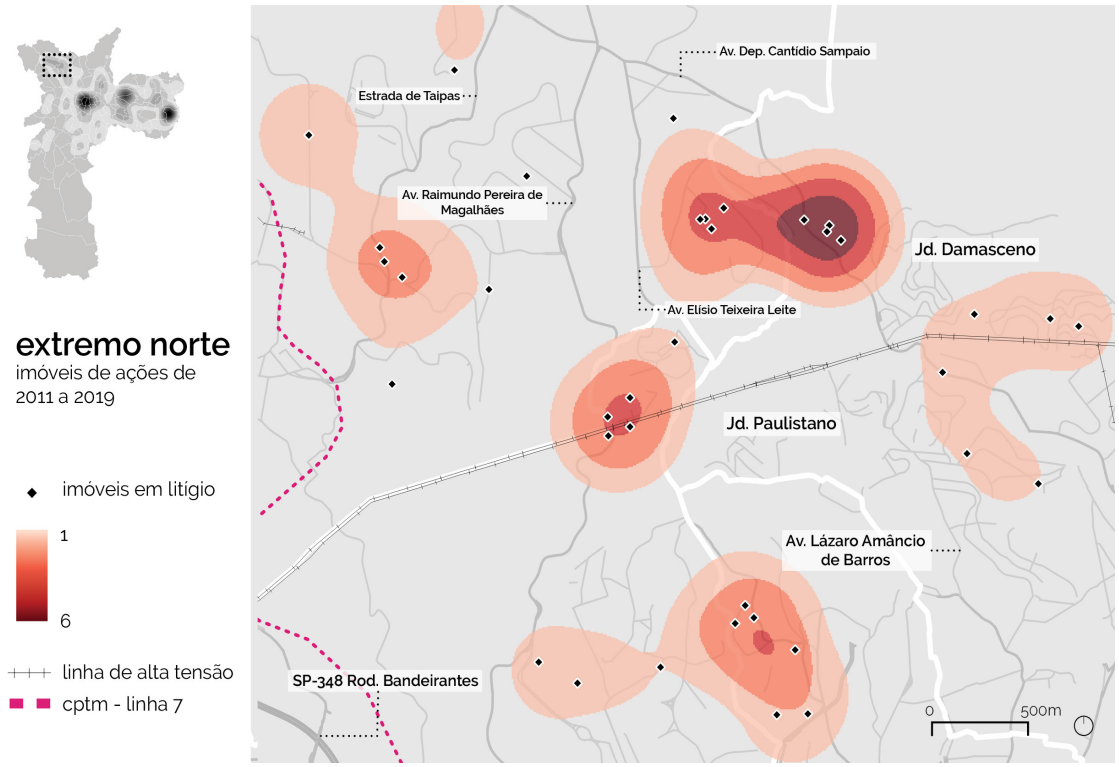
durante o processo de desapropriação, tinha que zelar também pra que ele não fosse ocupado de alguma forma e garantisse a finalidade do imóvel. Com relação a isso nunca tive grandes problemas, eu tinha abaixo de mim 3 Gerências, eu tinha a Gerência de Regularização Fundiária, Gerência de Patrimônio que cuidava, por exemplo, em Cidade Tiradentes 100%. Cidade Tiradentes, principalmente a parte comercial, a parte comercial ninguém é proprietário ainda, ainda é tudo alugado, então fazia a gestão disso, fazia a gestão dos imóveis retomados pela Cohab também. E tinha também a Gerência de Segurança que eu cuidava, era Superintendente da Gerência de Segurança. Os processos de reintegração de posse das áreas ocupadas, a Cohab tem uma singularidade que é o seguinte, esses grandes conjuntos habitacionais que foram feitos na década de 1990/1980, geralmente eles deixavam uma parte do imóvel, um lote condominial que não era construído, não era muitas vezes porque não tinha recurso. Porque como a gente sabe, o conjunto habitacional, ele é o parcelamento do solo e, posteriormente, você tem a edificação, só que alguns deles não eram edificados. Então ficavam num projeto de loteamento como área reservada e na maioria das vezes essas áreas foram ocupadas." (Advogada popular).

Contudo, mesmo que não apresentem as mesmas qualificações da coletividade observada em ocupações de terra para moradia, as ações possessórias dos imóveis não residenciais da COHAB demonstram uma recorrência numérica e territorial que talvez não devesse ser desprezada. Seria razoável defender a existência de um interesse (e de um conflito) coletivo no uso e gestão dos imóveis não residenciais da companhia, considerando que atividades econômicas devam ser previstas e viabilizadas em bairros residenciais produzidos pelo estado, para que esses não se limitem a uma dinâmica urbana monofuncional, sem diversidade de usos e com baixa oferta de serviços.

6.5.4. EXTREMO NORTE

A concentração de pontos nos distritos de Brasilândia e Jaraguá tem uma origem distinta dos demais ***clusters*** analisados (Mapa 28). Dos 41 imóveis que a compõem, 25 são unidades habitacionais objeto de reintegrações de posse movidas pela própria Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitacional (CDHU). Essa aglomeração espacial de ações possessórias é, portanto, resultado direto da iniciativa de um órgão do Governo do Estado de São Paulo e não de fenômenos outros, que pudessem estar correlacionados a dinâmicas urbanísticas, econômicas ou fundiárias mais específicas. Cerca de metade das ações foi movida (20 das 41) no ano de 2012.

Mapa 28 – Espacialização e concentração dos imóveis de interesse no cluster Extremo Norte (densidade Kernel com raio de 500m



Fonte: CPTM (PMSP, 2019) e linha de alta tensão (PMSP, 2004). Elaboração dos autores.

Por meio da leitura dos textos das publicações, é possível compreender que os conflitos de fundo, nas ações em que a companhia estadual é parte requerente, dizem respeito à:

1. Cessão indevida, por parte de beneficiários e beneficiárias, das unidades habitacionais produzidas pela companhia e que, contratualmente, não poderiam ser cedidas (com ou sem pagamento) a terceiros. Em casos assim, a CDHU busca rescindir o compromisso de compra e venda entre beneficiário e companhia e não ressarce prestações ou benfeitorias pagas durante o tempo de ocupação até a reintegração (por exemplo: Processo n. 0717270-19.2012.8.26.0020);

2. Esbulho de unidade habitacional caracterizado pela "invasão" de imóvel vacante após rompimento de contrato com antigos beneficiários: "Documentos atestaram que os réus invadiram o imóvel residencial após a revogação do termo de adesão e ocupação provisória com opção de compra firmado pelos antigos beneficiários. Reintegração devida. Perdas e danos não comprovados. Ação julgada parcialmente procedente em 1º grau. Sentença mantida. Recurso não provido." (Processo n. 0704063-50.2012.8.26.0020).

O tipo de conflito colocado nessa aglomeração de pontos não mobiliza o "direito à moradia" e tampouco menciona a "função social da propriedade". Entretanto, é importante notar que existe um número pequeno de reintegrações de ocupações de terra. São seis terrenos ocupados — cinco deles caracterizados como "invasão" — somando centenas, possivelmente milhares, de pessoas. Em apenas uma ação, movida pela PMSP, é mencionada a presença de cerca de 600 famílias, um número infinitamente superior ao contingente envolvido naquelas ações referentes a unidades da CDHU, as quais constituem a maioria de imóveis localizados nesse ***cluster***.

Esse tipo de observação é muito importante, porque, apesar de o tipo de conflito entre CDHU e moradores de apartamentos produzidos pela companhia ser mais numeroso em termos de processos e imóveis mapeados — os quais inclusive fazem o Extremo Norte ser um ***cluster*** tão notável —, são as reintegrações de posse de ocupações de terra que reúnem a maior quantidade de famílias diretamente impactadas pelas ações possessórias identificadas. Essa diferença mostra como o mapeamento de imóveis em litígio pode não expressar adequadamente a dimensão dos conflitos fundiários na cidade de São Paulo. Contudo, não são todos os textos que mencionam o número de pessoas envolvidas nas reintegrações, especialmente, em ocupações. A leitura dos processos mostra que a quantificação da coletividade, em ações como essas, não é um procedimento padrão, ainda que fosse fundamental para o correto dimensionamento dos conflitos, reforçando os achados da pesquisa em âmbito nacional cujos resultados discutem essa questão, como já explicitado.

As únicas menções a audiências de mediação ou conciliação foram detectadas em duas ações de reintegração de ocupação de terra.

Vale pontuar que os termos comuns que enquadram tais processos dentro dos critérios que definem conflitos coletivos nesta pesquisa são "ocupantes", "ocuparam", utilizados para se referir ao polo passivo das reintegrações, sejam ocupações de terra, sejam famílias que residem em unidades habitacionais de conjuntos promovidos pela CDHU. No entanto, está claro que se trata de conflitos com naturezas diferentes e, por isso mesmo, vale pontuar alguns aspectos sobre a coletividade identificada nas diferentes ações possessórias desse ***cluster***. Entre as reintegrações de ocupações de terra, a coletividade do conflito dada pelas famílias ocupantes é menos questionável. Já no numeroso grupo de processos em que CDHU é requerente, cada ação diz respeito a uma unidade habitacional e, portanto, a uma família. De fato, o fato de existirem duas ou mais pessoas em cada uma dessas famílias requeridas não dá a mesma dimensão coletiva que aquela observada nas ocupações, de modo que as reintegrações de apartamentos em conjuntos habitacionais têm uma dimensão mais individualizada. Entretanto, a recorrência territorial de ações movidas pela companhia para

reintegração de unidades habitacionais produzidas por ela mesma levanta a questão sobre se o fenômeno é apenas uma somatória de ações possessórias ou se ele em si corresponde a um conflito comum e coletivo, que, por hipótese, deveria ser tratado como tal.

7. AS DISPUTAS EM TORNO DO TEXTO LEGISLATIVO DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015: O QUE FICOU DE FORA

Todo processo legislativo é objeto de embates e disputas, com representação de interesses distintos. No caso do Código de Processo Civil de 2015, a seção específica sobre ações possessórias foi objeto de diversas sugestões de atores institucionais, da sociedade civil e da academia. Em 2013, foi publicada a pesquisa Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos, coordenada por Nelson Saule Junior e Daniela Libório, no âmbito da série "Diálogos sobre Justiça", promovida por uma parceria entre a Secretaria de Reforma do Judiciário, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (SAULE Jr., LIBÓRIO, 2013). Além de desenvolver um estudo empírico com estudos de caso sobre conflitos fundiários urbanos, a pesquisa também propôs recomendações para o então PL n. 8.046/2010, que estava em tramitação. As propostas sintetizam pontos de incidência de uma rede de organizações, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e a Associação Nacional de Defensores Públicos (SAULE Jr., LIBÓRIO, 2013, p. 54).

Retomar as propostas que ficaram de fora do texto final do Código de Processo Civil de 2015, especialmente no que diz respeito às ações possessórias coletivas de bens imóveis, ajuda-nos a reconstruir uma parte do histórico de demandas e proposições que vem sendo mobilizadas em torno dessa pauta. Alguns dos pontos levantados no debate legislativo do Novo Código de Processo Civil têm relação direta com as propostas de política que formulamos nesta pesquisa, o que mostra que, ainda que o Código de Processo Civil tenha avançado em diversos pontos importantes relativos às ações possessórias, problemas estruturais persistem desde então. Além disso, como veremos, debates centrais para esta pesquisa, como a realização de audiências de mediação, justificação e inspeção judicial, já eram objeto de projetos de lei direcionados a alterações do Código de Processo Civil de 1973.

Aspectos relacionados ao reconhecimento da natureza coletiva do conflito possessório, à citação dos réus no conflito coletivo e à previsão de realização de audiência de mediação fizeram parte do debate à época, que girava em torno da escolha entre a adoção de procedimento sumário, ordinário ou especial para as ações possessórias. O PL n.

490/1995, proposto pelo deputado Domingos Dutra (PT/MA), propunha alterar o Código de Processo Civil de 1973, então vigente, para estender o rito ordinário a todos os conflitos fundiários coletivos, equiparando-os aos casos de posse velha previstos no artigo 924 do CPC/73.[37] Embora o objetivo fosse "proibir a concessão de medidas liminares, com ou sem audiência de justificação prévia, em litígios coletivos pela posse da terra urbana ou rural, independentemente da data de ocupação"[38], visando garantir o devido processo legal, contraditório e ampla defesa, a proposta da sociedade civil e da academia seguiu outro caminho. Em vez da vedação de decisões liminares e da equiparação ao rito ordinário, a proposta foi exigir que a audiência de mediação — e não apenas de justificação como era previsto no rito ordinário — deveria ser realizada em todos os conflitos coletivos.[39] Isso significava que as ações possessórias coletivas deveriam seguir um regime especial capaz de incorporar aspectos necessários para o processamento litígio em que o réu é coletivo, fenômeno social complexo com implicações para toda a coletividade.

A mesma proposta foi apresentada pela Emenda Modificativa n. 323/2011[40], na Comissão Especial do Código de Processo Civil, durante a tramitação do PL n. 8.046/2010, que definia não apenas a necessidade de audiência de conciliação como determinava a presença do Ministério Público e dos órgãos responsáveis pela política urbana e/ou agrária, além da intimação da Defensoria Pública.[41]

Para além do rito e das audiências, a citação das partes, sua forma de qualificação ou ausência de qualificação adequada, assim como a possibilidade de citação por edital aparece, nos embates legislativos do Código de Processo Civil de 2015, como aspecto determinante para um processamento inadequado dos conflitos coletivos, na medida em que nesses casos se privilegia o direito de ação do autor sobre o devido processo legal, direito ao contraditório

37 "Art.1º O artigo 924 da Lei n. 5.869 passa a vigorar com a seguinte redação: "Art.924. As ações possessórias ajuizadas dentro de um ano e dia da turbação, esbulho ou ameaça serão regidas pelo procedimento especial da seção seguinte, ressalvadas as ações intentadas após este prazo e as que envolvam litígios coletivo pela posse urbana ou rural, que serão disciplinados pelo procedimento ordinário, mantidas ambas o caráter possessório.", PL n. 490/1995. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15516. Acesso em: 19 nov. 2020.

38 "Justificação: (...) Desta forma, no momento em que se fala tanto em modernidade, torna-se imperiosa a modernização das relações jurídicas, visando sempre à garantia dos direitos fundamentais do cidadão. No caso concreto, o presente projeto tem por objetivo: (a) proibir a concessão de medidas liminares, com ou sem audiência de justificação prévia, em litígios coletivos pela posse da terra urbana ou rural, independentemente da data de ocupação. Assim, passam a ser sempre pelo procedimento ordinário, dando-se ampla defesa e o completo exame das questões fáticas e documentais, evitando-se assim a ocorrência das barbáries que assistimos frequentemente", PL n. 490/1995. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15516. Acesso em: 19 nov. 2020.

39 "Realização de audiência prévia à decisão sobre o conflito: "A obrigatoriedade de realização de audiência de justificação prévia ou de tentativa de conciliação visa a assegurar o contraditório e a ampla defesa (CRFB, artigo 5º, inciso LV), além de proteger a integridade física dos envolvidos, de preservar bens e benfeitorias construídas na área e, principalmente, de possibilitar a solução pacífica das controvérsias." (SAULE Jr., LIBÓRIO, 2013, p. 55).

40 Proposta pelos deputados e deputadas Padre João (PT/MG), Bohn Gass (PT/RS), Valmir Assunção (PT/BA), Mara Gabrilli (PSDB/SP), Assis do Couto (PT/PR), Domingos Dutra (PT/MA), Beto Faro (PT/PA), Luiz Couto (PT/PB), Padre Ton (PT/RO), Luci Choinacki (PT/SC), Jesus Rodrigues (PT/PI) e Erika Kokay (PT/DF).

41 "Inclua-se o seguinte artigo 548-A ao PL n. 8.046/2010: Art. 548-A. Nos casos de litígio coletivo pela posse e propriedade de imóvel urbano ou rural, antes do deferimento da manutenção ou reintegração liminar, deverá designar audiência de justificação prévia e conciliação entre as partes, seus representantes legais, com a participação do Ministério Público e dos órgãos responsáveis pela política urbana e agrária, que deverão para este fim ser notificados. § 1º Será intimada a Defensoria Pública para a audiência de conciliação prévia, caso os envolvidos não tenham condições de constituir advogado. § 2º A liminar poderá ser concedida somente após a averiguação do cumprimento da função social da propriedade. § 3º Caso as partes não alcancem conciliação nos termos do caput, o juiz deverá fazer-se presente na área do conflito coletivo pela posse da terra rural e urbana, acompanhado de representante do Ministério Público." EMC n. 323/2011. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=527258. Acesso em: 19 nov. 2020.

e ampla defesa, desconsiderando o complexo fenômeno social que são os conflitos dessa natureza, o grande número de pessoas envolvidas e os efeitos da sentença. A proposta de um rito especial para as possessórias coletivas indicava a necessidade de empregar todos os meios necessários para a citação dos réus, para cumprimento dos princípios do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa, rejeitando a proposta de citação por edital.

A redação final do Código de Processo Civil de 2015 diferenciou os procedimentos entre as ações possessórias propostas dentro de ano e dia e aquelas que ultrapassam esse prazo (art. 558) bem como estabeleceu a obrigatoriedade de audiência de mediação antes da decisão liminar, mas apenas nos casos de posse velha (art. 565) e permitiu a citação por edital e citação por outros meios (art. 554, § 2º e § 3º).

Projetos de lei para alteração do Código de Processo Civil de 1973 também antecipavam a necessidade de diferenciação clara entre a audiência de justificação e a audiência de conciliação, que possuem objetivos distintos. Tanto o PL n. 490/1995, já citado, quanto o PL n. 1.958/1999, proposto pelo deputado Adão Pretto (PT/RS)[42], e o Anteprojeto proposto pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ)[43] apresentavam proposta que previa a necessidade de realização de audiência de justificação prévia ou de tentativa de conciliação. O que os diferenciava era o objetivo das audiências e as hipóteses em que necessariamente deveriam acontecer.

Com relação à participação, nas audiências de mediação, dos órgãos responsáveis pela política urbana habitacional ou agrária, o debate girou em torno da necessidade da participação desses atores institucionais em qualquer caso que envolvesse conflito coletivo e não apenas nas hipóteses em que o conflito colocasse em risco a integridade física das partes envolvidas, como previa o Anteprojeto de Lei apresentado pela SAL. A premissa

---

42 "Os arts. 927, 928 e 929 da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil – passam a vigorar com as seguintes alterações: (...) Art. 928. § 2º Em caso de litígio coletivo pela posse de imóvel, a medida liminar de que trata este artigo só poderá ser deferida após audiência de justificação prévia, devendo o juiz fazer-se presente no local do litígio antes de expedi-la", PL n. 1.958/1999. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/17454. Acesso em: 19 nov. 2020.

43 Este Anteprojeto era um documento interno da SAL, fornecido como insumo para a pesquisa Conflitos coletivos sobre a posse e propriedade de bens imóveis (SAULE Jr., LIBÓRIO, AURELLI, 2009) e não veio a ser publicado de maneira separada. Reproduzimos aqui o inteiro teor das propostas de redação, também referenciadas no referido relatório de pesquisa (SAULE Jr., LIBÓRIO, AURELLI, 2009, p. 127):

"Art. 924. § 2º Na hipótese do parágrafo anterior, constatando o juiz a potencialidade de conflito que coloque em risco a integridade física das partes envolvidas, realizará audiência de tentativa de conciliação, em regime de prioridade, com a presença dos representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos casos previstos em lei, além dos órgãos públicos responsáveis pela política agrária ou urbana, conforme o caso.

Art. 924 § 1º Em qualquer procedimento, quando houver litígio coletivo sobre a posse ou propriedade de bens imóveis rurais ou urbanos com pedido de tutela de urgência, o juiz deverá dirigir-se ao local antes de apreciá-lo, inclusive para a antecipação da tutela (art. 273) ou concessão de medida cautelar (art. 798).

Art. 82. Compete ao Ministério Público intervir: III – nas ações que envolvam litígios coletivos sobre imóveis rurais e urbanos e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

Art. 924. § 3º Se não for possível citar os réus, a audiência será realizada com a presença da Defensoria Pública para representá-los."

era de que a integridade física das partes envolvidas estava potencialmente ameaçada justamente pelos efeitos do cumprimento da medida liminar e não apenas no ato do seu cumprimento. A redação final do Código de Processo Civil de 2015 não prevê a participação dos órgãos responsáveis por essas políticas nas audiências do art.565.

Já o debate sobre a inspeção judicial era atrelado à necessidade de verificação e comprovação do cumprimento da função social da propriedade. Além do PL n. 1.958/1999, já mencionado, o PL n. 7.115/2006[44] também tratava da necessidade de comprovação da função social entre os requisitos para concessão de liminar sem a oitiva do réu previstos no artigo 927 do CPC/73. A proposta era de que a inspeção judicial deveria ocorrer em qualquer conflito coletivo, como requisito para tomada de qualquer decisão liminar, e que esta deveria ocorrer como ato formal do processo. Como já discutido, a presente pesquisa nos informa que, além da função de verificar o cumprimento da função social da propriedade e as condições do imóvel, a inspeção judicial tem potencial ainda maior do que o previsto e esperado à época, na medida em que pode aproximar o juízo da realidade do conflito, fazendo-o compreender melhor os efeitos da decisão, o que é fundamental para o adequado julgamento em processos dessa natureza.

No que diz respeito especificamente à comprovação da função social da propriedade, a pesquisa ***Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos*** recomendava a necessidade, em alinhamento com os projetos de lei discutidos, de sua comprovação ser requisito da petição inicial e princípio norteador de qualquer decisão (AURELLI, 2020, p. 37). A ausência dessa previsão do Código de Processo Civil certamente contribui para que até o presente momento o cumprimento ou não da função social da propriedade, que deveria ser central em processos que discutem a posse, seja tão pouco tematizado, conforme mostram os dados sobre menções a esse princípio.

A participação do Ministério Público e da Defensoria Pública foi incluída no Código de Processo Civil de 2015. O artigo 554, § 1º, prevê a intimação do Ministério Público nos casos de ações possessórias em que figure no polo passivo grande número de pessoas e a intimação da Defensoria Pública em caso de hipossuficiência econômica dessas pessoas.

---

44 Proposto pelos deputados e deputada José Alfredo (PSOL/CE), Adão Pretto (PT/RS), Anselmo (PT/RO), Jamil Murad (PCdoB/SP), Luci Choinacki (PT/SC), Zé Geraldo (PT/PA) e Jackson Barreto (PTB/SE).

"Art. 1º Os artigos 927 e 928 da Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973, passam a vigorar com a seguinte redação: "Art. 927. V – o cumprimento da função social, nas hipóteses em que envolvam conflito coletivo pela posse da terra rural." (NR) "Art. 928 § 1º Nas hipóteses de conflito coletivo pela posse da terra rural e urbana a decisão liminar será precedida de manifestação do Ministério Público e oitiva dos órgãos fundiários federal e estadual correlatos. § 2º Na hipótese tratada no parágrafo anterior, a execução do mandado de reintegração de posse obedecerá ao disposto em regulamentação do Poder Executivo, a ser estabelecida no prazo de trinta dias, contados da vigência do presente dispositivo. § 3º Antes de conceder a liminar, o juiz deverá fazer-se presente na área do conflito coletivo pela posse da terra rural e urbana, nos termos do parágrafo único do art. 126 da Constituição Federal, acompanhado do representante do Ministério Público", PL n. 7.115/2006. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=325865. Acesso em 19 nov. 2020.

Já o artigo 565, § 2º, prevê que o Ministério Público será intimado para a audiência de mediação bem como a Defensoria Pública, quando "houver parte beneficiária da gratuidade da justiça". No entanto, a questão da representação adequada da coletividade não fica resolvida (COSTA, FRANCISCO, p. 11-12).

O Ministério Público tem papel central na defesa dos interesses difusos e coletivos envolvidos no processo possessório coletivo, ou seja, é responsável pela representação dos interesses coletivos tutelados. No entanto, o Código de Processo Civil de 2015 afirma apenas que o Ministério Público será intimado a se pronunciar e participará da audiência de mediação, mas não determina se o Ministério Público atua apenas como ***custos legis,*** fiscal da lei, ou como representante da coletividade. O mesmo vale para a atuação da Defensoria Pública, determinada pelo Código de Processo Civil de 2015, apenas para os casos de benefício de justiça gratuita ou hipossuficiência econômica. Como vimos, a Defensoria Pública tem assumido um duplo papel nas ações possessórias coletivas de bens imóveis: de representação da coletividade e de ***custos vulnerabilis***, guardião dos vulneráveis***.*** A admissão da posição de ***custos vulnerabilis*** é importante para além da possibilidade de representação, uma vez que tem consequências para a interposição de recursos no processo bem como para a possibilidade de adequada representação processual da coletividade.

Diante desse pano de fundo de um histórico de propostas legislativas que pretendiam alterar pontos controvertidos do Código de Processo Civil de 1973 e o próprio embate legislativo em torno Código Civil de 2015, apresentamos as propostas de política que decorrem desta pesquisa.

8. PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA

Esta seção tem por objetivo organizar e sistematizar os principais resultados desta pesquisa, apresentados ao longo das seções específicas deste relatório. Os principais achados serão organizados por temas específicos.

8.1. PANORAMA QUANTITATIVO DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS DE BENS IMÓVEIS

Com base nos dados do DataJud, é possível afirmar que há **258.423 processos** em ações possessórias — individuais e coletivas — nos tribunais de interesse para esta pesquisa, entre 2011 e 2019. Desse universo, **49.811 processos (19,27%)** foram classificados como ações possessórias coletivas de bens imóveis a partir das proxies elaboradas pela equipe de pesquisa.

Entre os Tribunais de Justiça, esses processos estão concentrados no **Tribunal de Justiça de São Paulo e no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**, estados com altos índices de aglomerados subnormais e conflitos fundiários. Já nos Tribunais Regionais Federais, o maior número está concentrado no **Tribunal Regional da Primeira Região**, que abarca 15 estados da federação. O baixo número de ações no Superior Tribunal de Justiça mostra que a discussão dessas ações permanece primordialmente nas primeiras e segundas instâncias.

Quando os processos são distribuídos no tempo, a partir do ano de ajuizamento indicado no número CNJ, não é possível encontrar um padrão comum de comportamento entre tribunais. Entre os Tribunais de Justiça, a curva é crescente no tempo para o Tribunal de Justiça de São Paulo, indicando aumento anual de casos. O mesmo não se verifica para os demais tribunais. Já entre os Tribunais Regionais Federais, a análise dos processos no tempo apresenta comportamentos muito desiguais entre si. É possível concluir, portanto, que **não há um padrão de comportamento comum no tempo, especialmente em relação ao ano de 2016, em que o Código de Processo Civil entrou em vigor**. Em outras palavras, não é possível detectar mudanças de comportamento na quantidade de processos em torno do ano de 2016, o que sugere que a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil não foi responsável por aumentos ou diminuições no número de processos ajuizados nos tribunais de interesse desta pesquisa.

No Supremo Tribunal Federal, há **36 acórdãos** em ações possessórias coletivas de bens imóveis entre os anos de 2011 e 2019. A vasta maioria dos casos analisados (89%) é discutida em sede de agravo regimental, enquanto o restante é debatido por meio de embargos de declaração (11%). Esses recursos são impetrados em recursos extraordinários (72%), ação cíveis originárias (14%), agravos de instrumento (6%), suspensões de liminar (5%) e suspensões de segurança (3%).

Quando esses processos são distribuídos no tempo, é possível perceber um pico, tanto de decisões quanto de protocolos de ações, em 2018. **A análise dos textos das decisões sugere que o Novo Código de Processo Civil não foi fator determinante para essa subida em 2018**. É provável que esse aumento esteja antes relacionado com uma alteração substantiva no modo de funcionamento do tribunal. Em junho de 2016, uma reforma no Regimento Interno do STF passou a permitir o julgamento de recursos internos (agravos e embargos de declaração) também pelo Plenário Virtual da corte, o que conferiu maior celeridade aos recursos de maneira geral.

8.2. CARACTERÍSTICAS DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS COLETIVAS DE BENS IMÓVEIS

Ações possessórias coletivas de bens imóveis se tornaram a **gramática jurídica das ocupações**, o que significa afirmar que essas ações têm sido utilizadas para endereçar uma ampla gama de conflitos sociais no Judiciário brasileiro. Parte desses conflitos têm caráter fundiário, ou seja, tem na discussão da posse e da propriedade de bens imóveis seu ponto gravitacional — disputas judiciais em torno da titularidade de unidades para habitação, terrenos vazios e terras indígenas e quilombolas são alguns exemplos. Mas essas ações também vêm sendo utilizadas em conflitos que não podem ser classificados como fundiários, como casos de ocupações para fins de protesto, manifestação e greve.

As ações possessórias coletivas de bens imóveis devem, portanto, ser analisadas a partir de um duplo registro: (i) discussões sobre posse e propriedade e (ii) o conflito social de fundo que dá origem a esse tipo de ação. Esta pesquisa desenvolveu tipologias para identificar a **permeabilidade do vocabulário das decisões aos conflitos sociais de fundo**, ou seja, para medir o quanto as decisões judiciais tratam das especificidades desse conflito coletivo originário. São seis tipologias: (i) moradia; (ii) conflito agrário; (iii) quilombola; (iv) indígena; (v) greve e (vi) protesto.

Entre os Tribunais de Justiça, o **Tribunal de Justiça do Pará** apresenta decisões com maior permeabilidade aos conflitos de fundo, com **61,70%** dos processos integrando alguma das tipologias. Já os T**ribunais do Rio Grande do Sul, Bahia, São Paulo e Pernambuco**

apresentam mais de 70% dos processos de ações possessórias coletivas de bens imóveis **fora das tipologias**, o que indica baixa permeabilidade das decisões ao vocabulário dos conflitos sociais de fundo.

Entre os Tribunais Regionais Federais, **há maior permeabilidade do vocabulário dos conflitos de fundo**: TRF1, TRF4 e TRF5 apresentam mais de 60% das ações possessórias coletivas de bens imóveis dentro das tipologias.

Quando olhamos para dentro das tipologias, é possível perceber variações na representatividade de cada tipo de conflito por tribunal e alguns padrões que se mantêm entre as cortes. **Entre os Tribunais de Justiça, a tipologia de moradia é a predominante em todos os tribunais. Os conflitos agrários aparecem em segundo lugar como conflito de fundo mais representativo**. Greve é o terceiro conflito de fundo mais representativo. Conflitos que envolvem comunidades quilombolas, indígenas e protestos apresentam baixos percentuais.

Já entre os Tribunais Regionais Federais, é possível perceber que, **por mais que a moradia siga sendo a tipologia predominante de maneira geral, alguns tribunais têm grande representatividade dos conflitos agrários**, como o TRF1. Além disso, o percentual de **conflitos vinculados a terras indígenas e quilombolas aumenta**, como era de se esperar, uma vez que a competência é originária desses tribunais.

No que diz respeito às **partes**, **21,43%, das ações classificadas como coletivas têm partes indeterminadas**. **No polo passivo, 5,57% possuem partes organizadas**, ou seja, há referência a movimentos, grupos e associações. **A maior parte das coletivas (73%) é formada, no entanto, pela justaposição dos nomes de mais de três pessoas físicas**.

O fato de que mais de 20% dos processos em ações possessórias coletivas de bens imóveis contenham partes indeterminadas indica um **quadro bastante grave do ponto de vista do devido processo legal e da ampla defesa**. No caso das partes organizadas e da justaposição de pessoas físicas, tampouco há garantia de que a designação da coletividade corresponda aos fatos, uma vez que não há certeza de que as pessoas físicas pertencem ao movimento/grupo/associação a que foram atribuídas ou que o número de pessoas físicas indicadas de fato corresponde ao número de pessoas que ocupam determinada área.

O contexto fático é decisivo nas ações possessórias coletivas de bens imóveis: características dos sujeitos coletivos que integram o processo são percebidas como fundamentais tanto para que a audiência de mediação seja realizada quanto para os argumentos utilizados pelos participantes da audiência. Isso significa que (i) movimentos sociais com grande

poder de organização e articulação conseguem mobilizar mais recursos para a realização das audiências; (ii) conflitos de grandes proporções, com grande visibilidade e atração midiática, têm maiores chances de ser discutidos em audiências; e (iii) o contexto fático e político-social também altera os posicionamentos dos atores institucionais que participam das audiências bem como seus argumentos: atores estão mais dispostos a mediar e negociar em casos de grande exposição midiática e/ou muitos ocupantes.

Diversos indicadores mostram a **baixa permeabilidade da especificidade dos conflitos de fundo nas decisões judiciais bem como a baixa mobilização de institutos do Código de Processo Civil**. Audiências de justificação e inspeção judicial são muito pouco mencionadas nas decisões de processos de ações coletivas de bens imóveis, seja nos Tribunais de Justiça, seja nos TRFs. As menções às audiências de mediação e conciliação são um pouco maiores, mas ainda assim baixas, considerando que se trata de conflitos coletivos de alta voltagem. No caso das audiências de mediação e conciliação, é possível constatar, em praticamente todos os tribunais, um crescimento no número de menções após a entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, o que indica que o CPC/15 traz um **ônus argumentativo** para juízes e juízas. Como estamos falando de menções, isso quer dizer que a mobilização do argumento pode servir para realizar as audiências ou para afastá-las. Outros elementos, como menções a idosos e crianças e função social da propriedade, são mencionados muito marginalmente.

Ainda que o Código de Processo Civil tenha criado instrumentos para que o conflito coletivo possa ser conhecido no âmbito do processo, os números, combinados com as entrevistas, mostram uma **estrutura que blinda a ação processual das especificidades e exigências do conflito concreto**, evitando, inclusive, o vocabulário de outros direitos mobilizados pelas coletividades e seus representantes. Essa blindagem acontece, de diferentes maneiras, da primeira instância ao Supremo Tribunal Federal.

Assim, o quadro geral sobre o tratamento judicial das ações possessórias coletivas de bens imóveis é bastante preocupante do ponto de vista da ampla defesa, devido ao processo legal e à adequada representação processual. As coletividades estão longe de ter "paridade de armas" para discutir seus direitos em juízo.

8.3. DESCOBERTAS METODOLÓGICAS

Como as ações possessórias coletivas são um tipo específico de ação coletiva — ações coletivas *passivas* —, há uma série de dificuldades metodológicas colocadas para aqueles que pretendam realizar pesquisas abrangentes sobre esse tema. Assim, entendemos que

os caminhos metodológicos tomados por esta pesquisa também fazem parte do plano dos resultados, uma vez que podem contribuir para pesquisas futuras.

Em primeiro lugar, a partir da construção de um classificador, concluímos que não há diferença padronizada detectável entre ações possessórias de bens imóveis individuais e coletivas, o que nos levou a concluir que é o **próprio Judiciário que não faz diferenciações substantivas e padronizadas entre conflitos interindividuais e coletivos**. Essa descoberta nos levou a contornar o problema por meio de filtros de expressões regulares, explicados em detalhes ao longo deste relatório.

É preciso levar em consideração que ações possessórias coletivas de bens imóveis endereçam um **conflito social de fundo para além das discussões sobre posse e propriedade**. Esses conflitos complexos mobilizam outros direitos, políticas públicas e elementos socioeconômicos estruturais.

As **análises territoriais** são, portanto, um caminho metodológico fundamental para compreender esses conflitos em contexto. Os padrões no espaço ajudam a compreender as possíveis causas para emergência dos conflitos de fundo, mas também permitem entrever **argumentos jurídicos que escapam às decisões judiciais, como a função social da propriedade e zoneamento**, para citar apenas alguns. As análises territoriais também permitiram entrever que uma mesma tipologia — "moradia" — apresenta conflitos de fundo muito distintos, podendo envolver ocupações de prédios vazios no centro de São Paulo por movimentos sociais ou mesmo disputas acerca de moradias fornecidas pela COHAB. Assim, cada tipologia é um mundo em si mesmo, que merece aprofundamento adequado em cada tribunal, em pesquisas futuras.

9. PROPOSTAS DE POLÍTICAS

Esta pesquisa apresenta um primeiro diagnóstico abrangente a respeito das ações possessórias coletivas de bens imóveis e as alterações da dinâmica processual trazidas com o Código de Processo Civil de 2015. As análises quantitativas e qualitativas desenvolvidas neste estudo abrem caminho para a discussão de uma série de questões específicas, que merecem maior aprofundamento por outras pesquisas empíricas. No entanto, esse panorama inicial permite a formulação de um primeiro conjunto de recomendações, organizadas em torno de problemas constatados pelos pesquisadores e pesquisadoras. Além disso, o roteiro utilizado nas entrevistas semiestruturadas previu uma pergunta específica sobre quais alterações institucionais seriam entendidas como bem-vindas pelos entrevistados e entrevistadas, o que nos forneceu um ponto de acesso à visão interna de atores do sistema de Justiça e litigantes que atuam na linha de frente dos diferentes conflitos possessórios.

As recomendações estão organizadas a partir de quatro grandes problemas estruturais, de ordens distintas. O primeiro deles diz respeito às dificuldades de observação do fenômeno das ações possessórias de bens imóveis (I). O segundo trata das dificuldades de implementação das audiências de mediação, especialmente endereçadas pelo artigo 565 do Código de Processo Civil (II). O terceiro macroproblema discute a baixa permeabilidade das especificidades dos conflitos sociais subjacentes às ações possessórias nas decisões judiciais (III). E, por fim, o último conjunto de problemas faz referência ao cumprimento de decisões liminares e sentenças nessas ações (IV).

9.1. MACROPROBLEMA 1: DIFICULDADES DE OBSERVAÇÃO DO FENÔMENO DAS AÇÕES POSSESSÓRIAS DE BENS IMÓVEIS

Esta pesquisa identificou diversos obstáculos à observação do fenômeno das ações possessórias de bens imóveis no Judiciário brasileiro. Este relatório procurou mostrar, em detalhes, as razões para cada obstáculo e os caminhos metodológicos escolhidos para contorná-los. Assim, entendemos que o primeiro conjunto de políticas tem de estar endereçado à própria possibilidade de observação dessas ações para que seja possível avançar o conhecimento sobre como as controvérsias jurídicas coletivas em torno da posse são tratadas pelo Judiciário.

De maneira esquemática, os problemas de observação decorrem do fato de que ações possessórias são utilizadas para uma gama muito diferente de conflitos sociais em torno da posse e da propriedade. Podem ser conflitos em que bens móveis ou imóveis estão

em disputa, que envolvem relações interindividuais ou coletividades. Identificar as ações coletivas de bens imóveis é um grande desafio quando estamos diante de grandes números. Além disso, os conflitos de fundo dessas ações são os mais variados, diante do uso das possessórias como gramática jurídica das ocupações, o que extrapola o campo específico dos conflitos fundiários, passando a abarcar também o exercício do direito de greve e de manifestação.

A seguir, apresentamos as propostas de recomendação, seguidas das justificativas para a adoção de cada um dos pontos sugeridos.

Recomendações

i. *Criação de um Observatório Nacional dos Conflitos Fundiários e Possessórios;*

ii. *Discussão normativa sobre ações coletivas passivas no âmbito de alterações legislativas referentes ao processo coletivo;*

iii. *Critérios para a admissão da citação indeterminada e genérica da coletividade no polo passivo da ação;*

iv. *Criação de campo para identificação dos endereços dos imóveis.*

i. Criação de um Observatório Nacional dos Conflitos Fundiários e Possessórios

A sugestão de criação de um observatório dos conflitos fundiários e possessórios se justifica em razão da importância e da alta complexidade desses conflitos. Mapeá-los de maneira sistemática e oficial é o primeiro passo para que eles deixem de ser pontos cegos de observação panorâmica e passem a ser objeto de acompanhamento contínuo por parte do sistema de justiça.

A criação de um observatório também está alinhada à forma de atuação do Conselho Nacional de Justiça em relação a temas prioritários. Em 2019, foi lançado o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, fruto de uma parceria entre o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público. Em 2020, foi lançado o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário. Esses observatórios têm a finalidade de reunir e padronizar informações sobre esses conflitos, facilitar o diálogo interinstitucional bem como promover recomendações específicas.

Em 2009, alguns anos antes da promulgação do Novo Código de Processo Civil, o Conselho Nacional de Justiça aprovou a Recomendação n. 22, sugerindo prioridade às demandas jurídicas que envolvem conflitos fundiários. A Resolução CNJ n. 110, de 2010, criou o Fórum de Assuntos Fundiários, "de caráter nacional e permanente, destinado ao monitoramento dos assuntos pertinentes a essa matéria e à resolução de conflitos oriundos de questões fundiárias, agrárias ou urbanas". No entanto, a partir das informações oficiais, é possível perceber que a atuação do Fórum parou no ano de 2010.[45]

Os resultados trazidos por esta pesquisa mostram que ainda há muitos desafios a enfrentar para o adequado tratamento desses conflitos nas arenas judiciais. A proposta contemplaria tanto os conflitos fundiários de maneira geral — trazidos ao Judiciário por meio de diversas ações, para além das possessórias — como as possessórias coletivas de bens imóveis de maneira específica, a fim de também endereçar os conflitos não fundiários que são mobilizados por meio dessas ações.

A proposta de criação de um observatório ganha ainda mais relevo diante da pandemia da covid-19, em que remoções forçadas e reintegrações de posse continuaram a ocorrer a despeito das recomendações oficiais para que apenas medidas judiciais de urgência fossem cumpridas em meio à crise sanitária (Resolução CNJ n. 313/2020, com prorrogações de prazo estabelecidas por resoluções posteriores). O pedido de suspensão de mandados de reintegração de posse foi formulado por diversos atores ao Conselho Nacional de Justiça: pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, no Processo n. 0002252-05-2020.2.00.0000[46]; pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara de Deputados, no Ofício n. 89/2020-P, de 19 de março de 2020[47]; e novamente pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara de Deputados, no Ofício n. 363/2020-P, de 28 de julho de 2020.[48] O pedido também foi feito diretamente ao Brasil por Balakrishnan Rajagopal, relator especial das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada, em 9 de julho de 2020, indicando que mais de duas mil famílias foram removidas de suas casas em meio à pandemia.[49] Organizações da sociedade civil criaram a campanha Despejo Zero para monitorar e acompanhar essas remoções.[50] Alguns tribunais adotaram medidas específicas para suspender as reintegrações e remoções nesse período, mas trata-se

45 https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/assuntos-fundiarios-trabalho-escravo-e-trafico-de-pessoas/assuntos-fundiarios/. Acesso em: 18 nov. 2020.

46 http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/carta-ao-conselho-nacional-da-justica-coronavirus. Acesso em: 18 nov. 2020.

47 https://www2.camara.leg.br%2Fatividade-legislativa%2Fcomissoes%2Fcomissoes-permanentes%2Fcdhm%2Fnoticias%2Foficio-cnj%2Fview&usg=AOvVaw07dzIdu3fWtM9PhsqrhU6V. Acesso em: 18 nov. 2020.

48 https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/noticias/solicitacao-cnj. Acesso em: 18 nov. 2020.

49 https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26059&LangID=E. Acesso em: 18 nov. 2020.

50 https://www.campanhadespejozero.org. Acesso em: 18 nov. 2020.

de iniciativa descentralizada, o que reforça a necessidade de criação de um observatório responsável por monitoramento e formulação de recomendações institucionais.

ii. Discussão normativa sobre ações coletivas passivas no âmbito de alterações legislativas referentes ao processo coletivo

Como esta pesquisa mostrou, diversas questões jurídicas são trazidas à tona quando coletividades passam a figurar no polo passivo de ações possessórias de bens imóveis. Uma das exigências suscitadas é a definição jurídica de uma coletividade. Entendemos que esse é um problema de direito — e não simplesmente de classificação de informações que já existem, ou seja, o problema não seria resolvido com a criação de um novo assunto para classificar ações possessórias, por exemplo. Isso porque a dificuldade sobre o critério da coletividade permaneceria.

Como já indicado, há, atualmente, dois projetos de lei em pauta no Congresso Nacional que discutem alterações na tutela processual coletiva: PL n. 4.441/2020, de autoria do deputado Paulo Teixeira (PT-SP), e PL n. 4.778/2020, de autoria do deputado Marcos Pereira (Republicanos-SP). Essas propostas têm suscitado debates técnicos acerca de alterações legislativas no âmbito do processo coletivo.

As ações coletivas passivas são um ponto cego nesses projetos.[51] Propomos a criação de um grupo de trabalho formado por especialistas para, no âmbito desses projetos de lei, tratar sobre (i) a determinação jurídica do conceito de coletividade nos casos em que o grupo ou coletivo figura no polo passivo das ações possessórias e (ii) meios para garantir a representação adequada, o devido processo legal e o direito ao contraditório no âmbito da discussão das alterações legislativas do processo coletivo.

iii. Critérios para a admissão da citação indeterminada e genérica da coletividade no polo passivo da ação

Para além da criação do Observatório Nacional e de um grupo de trabalho para discutir alterações normativas no âmbito do processo coletivo, entendemos que seria possível recomendar critérios, no próprio âmbito do quadro normativo do Novo Código de Processo Civil, para evitar que a citação indeterminada e genérica da coletividade seja admitida de maneira indiscriminada.

51 O PL n. 4.441/2020 prevê, em seu artigo 2º, § 2º que "A tutela coletiva também pode ser exercida quando na ação se afirme direito contra um grupo", mas não há maiores detalhes sobre a alteração da dinâmica processual quando a coletividade passa para o polo passivo.

O artigo 319, § 3º, determina que "A petição inicial não será indeferida pelo não atendimento ao disposto no inciso II deste artigo se a obtenção de tais informações tornar impossível ou excessivamente oneroso o acesso à justiça". Diante da impossibilidade ou da onerosidade excessiva da citação dos réus, o Código decidiu em favor do direito de ação. Mas a impossibilidade e a onerosidade excessivas não podem ser presumidas, o autor deve prová-las. Caso elas se confirmem, seguindo o disposto no artigo 319, § 1º, o juiz ou a juíza deverá determinar a expedição de um mandado de constatação por parte de um oficial de justiça, tal como é feito por juízes e juízas da Central de Mandados uma vez que o mandado é expedido. Em outras palavras, é preciso garantir ao máximo a citação pessoal para evitar o aprofundamento de assimetrias ao longo de todo o processo.

iv. Criação de campo para identificação dos endereços dos imóveis

Esta pesquisa mostrou a importância do mapeamento territorial dos imóveis em disputa nas ações possessórias. A partir do georreferenciamento, é possível identificar padrões espaciais para entender a conformação dos conflitos sociais em torno da posse e da propriedade nas cidades. Mas, para além disso, a dimensão espacial também permite identificar problemas na argumentação jurídica de decisões judiciais, na medida em que aspectos normativos do direito urbanístico, como zoneamento que vinculação direta com a função social da propriedade, por exemplo, não são levados em consideração para discutir a controvérsia possessória.

Como apontado, extrair os endereços dos imóveis em litígio se mostrou uma verdadeira façanha metodológica, uma vez que juízes e juízas precisam reproduzir os endereços em suas decisões para que estes se tornem mapeáveis.

Assim, a criação de um campo específico para preenchimento do endereço do imóvel, a constar das decisões judiciais junto com outras informações, como assunto, classe e partes, seria uma maneira simples e eficaz de contornar esse problema e permitir análises territoriais aprofundadas.

9.2. MACROPROBLEMA 2: DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DA AUDIÊNCIA DE MEDIAÇÃO

Esta pesquisa identificou problemas na implementação das audiências de mediação e, de forma geral, na permeabilidade dos conflitos sociais de fundo nos argumentos das decisões judiciais. Algumas recomendações específicas podem contribuir para remediar essas dificuldades.

Recomendações

1. *Criação e/ou consolidação de estruturas específicas internas ao Judiciário para realizar as audiências de conflitos possessórios coletivos;*

2. *Assegurar a institucionalidade das arenas de mediação coletiva;*

3. *Padronização de procedimento nos casos de recurso por ausência de audiência de mediação (relação entre primeira e segunda instância nos Tribunais de Justiça);*

4. *Audiências de mediação em casos de posse nova;*

5. *Formação de juízes e juízas para mediação de conflitos coletivos fundiários e possessórios;*

6. *Alteração das métricas de produtividade para conflitos coletivos e individuais.*

i. Criação e/ou consolidação de estruturas específicas internas ao Judiciário para realizar as audiências de conflitos possessórios coletivos

Uma das razões apontadas por atores do sistema de justiça entrevistados para esta pesquisa para não realizarem audiências de mediação e/ou conciliação é a falta de estrutura física interna nos tribunais. Assim, recomendamos a criação ou consolidação de estruturas específicas internas ao Judiciário para abrigar as audiências de caráter coletivo. Há tribunais que já dispõem de salas específicas, há também juízes e juízas que se valem da sala do júri para esses fins. Recomenda-se que os tribunais informem a juízes e juízas sobre a disponibilidade de salas para realização de audiências coletivas bem como organizem esse agendamento.

Além da infraestrutura física, alguns tribunais criaram órgãos específicos para mediação e conciliação de conflitos coletivos, como é o caso do GAORP no Tribunal de Justiça de São Paulo, discutido em mais detalhes por esta pesquisa. Como indicado no Anexo 2, nem todos os tribunais têm órgãos de mediação especializados em conflitos fundiários ou possessórios. A criação dessas arenas institucionais é de fundamental importância para que os conflitos sejam reconhecidos e tratados como coletivos, além de estimular a especialização nos temas fundiários e possessórios.

ii. Assegurar a institucionalidade das arenas de mediação coletiva

Ainda que a criação das arenas de mediação coletiva voltadas a conflitos fundiários e possessórios seja fundamental, é preciso que a institucionalidade desses órgãos seja assegurada. O caso concreto do GAORP mostrou algumas fragilidades do ponto de vista de desenho institucional. Em primeiro lugar, o GAORP foi criado por uma portaria do Tribunal de Justiça de São Paulo, que pode ser revisada a qualquer tempo pela presidência da corte. Além disso, o juiz ou a juíza responsáveis pelo Grupo de Apoio são indicados pela presidência do tribunal, desenho que não favorece a independência de atuação. O juiz ou a juíza designados para dirigir o GAORP também acumulam funções jurisdicionais, sem poder se dedicar plenamente aos conflitos possessórios coletivos no âmbito da arena de mediação.

Assim, os órgãos internos aos tribunais devem garantir a continuidade e estabilidade da mediação coletiva em conflitos fundiários e possessórios, assegurar a independência de seus diretores bem como fornecer condições de trabalho adequadas para a dedicação necessária a demandas tão complexas.

iii. Padronização de procedimento nos casos de recurso por ausência de audiência de mediação (relação entre primeira e segunda instância nos Tribunais de Justiça)

Por meio das entrevistas semiestruturadas, esta pesquisa descobriu que não há padronização de procedimento em casos de recurso por ausência de audiência de mediação. Se, na primeira instância, o juiz ou juíza não concede a audiência e uma das partes agrava, há desembargadores que exigem o cumprimento da audiência, remetendo sua realização à primeira instância, e outros que assumem a responsabilidade pela realização da audiência na própria segunda instância.

Recomenda-se que, em casos de deferimento da liminar em favor da reintegração, sem a realização de audiência na primeira instância, a segunda instância assuma a responsabilidade de realização da audiência quando houver recurso de agravo. A justificativa é simples: se o juiz ou juíza de primeira instância já deferiu a liminar sem ouvir as partes, sua decisão já foi tomada. Para que a audiência não se torne uma instância burocrática antes da liminar e em linha com os princípios do devido processo legal e ampla defesa, entende-se que a realização por desembargadores e desembargadoras é o caminho processual mais adequado.

iv. Audiências de mediação em casos de posse nova

Como foi mostrado por esta pesquisa, ações possessórias vêm sendo utilizadas para uma série de conflitos, nem todos eles de caráter fundiário. O artigo 565 do Código de Processo

Civil exige a audiência de mediação anterior à liminar apenas nos casos de posse velha, ou seja, em que a ocupação é superior a ano e dia. Nos casos que envolvem direito à manifestação e direito de greve, dificilmente as ocupações durarão ano e dia, serão todas de posse nova. Recomenda-se, assim, que juízes e juízas também promovam audiências de mediação em casos de posse nova, especialmente em razão do fato de que as ações possessórias estão sendo mobilizadas para discutir todo e qualquer conflito que envolvem ocupações, tornando-se uma gramática judicial das ocupações.

v. Formação de juízes e juízas para mediação de conflitos coletivos fundiários e possessórios

Seguindo a Resolução CNJ n. 125, recomenda-se o treinamento e capacitação de juízes e juízas para mediar conflitos coletivos fundiários coletivo e possessórios.

vi.Alteração das métricas de produtividade para conflitos coletivos e individuais

Uma das principais razões apontadas por juízes e juízas ouvidos por esta pesquisa para não realização de audiências de mediação ou conciliação e inspeções judiciais é o acúmulo de trabalho e a falta de tempo para se dedicar a processos entendidos como complexos. Recomenda-se, assim, que as métricas de produtividade reflitam a diferenciação entre conflitos individuais e coletivos.

9.3. MACROPROBLEMA 3: CONFLITO CONCRETO SUBJACENTE À AÇÃO POSSESSÓRIA DIFICILMENTE É DISCUTIDO PELO JUDICIÁRIO

Um dos principais resultados desta pesquisa é a baixa permeabilidade do conflito social de fundo nas decisões judiciais, o que impede que os conflitos sejam discutidos em sua especificidade. Algumas recomendações específicas podem contribuir para remediar essas dificuldades.

Recomendações

i. *Apoio técnico multidisciplinar a juízes, juízas, desembargadores e desembargadoras para condução de inspeções judiciais, audiências de justificação e audiências de mediação;*

ii. *Fortalecimento de núcleos especializados na Defensoria Pública e no Ministério Público.*

i. Apoio técnico multidisciplinar a juízes e juízas para condução de inspeções judiciais, audiências de justificação e audiências de mediação

Disputas possessórias coletivas são complexas. Para que juízes e juízas possam trazer elementos concretos dos conflitos sociais subjacentes às ações possessórias, recomenda-se a constituição de um núcleo de apoio técnico multidisciplinar para fornecer informações urbanísticas e registrais sobre a propriedade em disputa, a situação econômico-social dos ocupantes, a demarcação geográfica do terreno, indicando, por exemplo, se há área de risco, entre outras finalidades de apoio ao Judiciário.

ii. Fortalecimento de núcleos especializados na Defensoria Pública e no Ministério Público

Os núcleos especializados em habitação e urbanismo da Defensoria Pública e do Ministério Público são fundamentais para a representatividade adequada das coletividades que figuram no polo passivo das ações possessórias coletivas bem como para atuar de maneira especializada nas audiências de mediação. Esses núcleos devem ser fortalecidos internamente, garantindo que defensores, defensoras, promotores e promotoras tenham plenas condições de atuar adequadamente nesses conflitos bem como elaborar recomendações técnico-jurídicas para orientar as demais ações de cada um dos órgãos.

9.4. MACROPROBLEMA 4: VIOLAÇÕES DE DIREITOS NO CUMPRIMENTO DE DECISÕES LIMINARES E SENTENÇAS

Um dos pontos mais sensíveis das ações possessórias coletivas de bens imóveis é o momento de cumprimento de decisões liminares e sentenças, uma vez que o uso indiscriminado da força policial pode vir acompanhado de violações a direitos fundamentais. Algumas recomendações específicas podem contribuir para que esses direitos não sejam violados no momento de cumprimento da decisão judicial.

Recomendações

i. *Necessidade de envolvimento de juízes e juízas na determinação da forma de cumprimento das decisões;*

ii. *Criação de protocolos públicos para mitigação de violações a direitos em reintegrações e remoções por parte da Polícia Militar.*

i. Necessidade de envolvimento de juízes e juízas na determinação da forma de cumprimento das decisões

Juízes e juízas têm um papel importante na determinação da forma de cumprimento de suas decisões em ações possessórias coletivas de bens imóveis. Recomenda-se um diálogo ativo entre o juiz ou juíza da ação e o juiz ou juíza da Central de Mandados, de forma a (i) garantir que as informações sobre a coletividade é precisa no momento de cumprimento da decisão, especialmente no que diz respeito a idosos e crianças ou a comunidades tradicionais; (ii) garantir que há diálogo com oficiais de justiça e policiais militares para que o cumprimento das decisões siga protocolos para que direitos fundamentais não sejam violados.

ii. Criação de protocolos públicos para mitigação de violações a direitos em reintegrações e remoções por parte da Polícia Militar

Como remoções podem ser bastante violentas, diversos órgãos criaram protocolos para que violações a direitos sejam evitadas ou mitigadas. Recomenda-se, portanto, a criação e adoção de protocolos públicos, por parte do Conselho Nacional de Justiça, seguindo a Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos e a Portaria n. 317/2013 do Ministério das Cidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Angélica de Arruda et al (coords). ***Comentários ao Código de Processo Civil***. ed. 2. São Paulo: Saraiva, 2017.

ANICETO, Dalisa Caroline de Assis, GASPARDO, Muriolo. A jurisprudência sobre os "rolezinhos" e a crise da dicotomia público-privado. ***Revista da Faculdade de Direito da UERJ***, n. 35, 2019.

AURELLI, Arlene Inês. Litígio coletivo de posse de imóvel no CPC/15. In: PIAU, Layanna, MAZZEI, Rodrigo (coords.). ***Tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse***. Salvador: JusPodivm, 2020.

BECKER, Laércio. A repercussão da função social da propriedade no Processo Civil. IN: ***Revista de Direito Processual Civil***. n. 4. Curitiba: Gênesis, 1997.

BRASIL. Lei federal n. 10.257. ***Estatuto da Cidade.*** 2001.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Portaria n. 9.138/2015.

CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant. ***Acesso à justiça***. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CIMARDI, Cláudia Aparecida. Ações Possessórias. In: Bueno, Cassio Scarpinella e Oliveira Neto, Olavo. (Org.). Enciclopédia Jurídica da PUCSP. 1ed.: , 2018, v. , p. 01-02. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/168/edicao-1/acoes-possessorias. Acesso em: 15 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ***Recomendação n. 22,*** de 4 de março de 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ***Ações coletivas no Brasil: Temas, atores e desafios da tutela coletiva. Relatório analítico-propositivo***. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2018.

COSTA, Susana Henriques da, FRANCISCO, João Eberhardt. Uma hipótese de defendant class action no CPC? O papel do Ministério Público na efetivação do contraditório nas demandas possessórias propostas em face de pessoas desconhecidas. ***Revista de Processo***, v. 250, 2015.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. A nova proteção possessória. *in*: STROZAKE, Juvelino José (org.) *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. Função social na tutela possessória dos conflitos fundiários. *Revista Direito GV*, v. 9, n. 2, 2013.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Regras processuais no Código Civil*: aspectos da influência do Código Civil de 2002 na legislação processual. 4.ed., rev., e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. *Teoria geral do novo processo civil*. São Paulo: Malheiros, 2017.

FACHIN, Luiz Edson. O estatuto constitucional da proteção possessória. IN: FARIAS, Cristiano Chaves de (coord.). *Leituras complementares de Direito Civil*. Salvador: Jus Podivm, 2007.

FACHIN, Luiz Edson. *Teoria Crítica do Direito Civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

FALCÃO, Joaquim CERDEIRA, Pablo de Camargo, ARGUELHES, Diego Werneck. *I Relatório Supremo em Números:* o múltiplo supremo. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.

FALCÃO, CERDEIRA, ARGUELHES. O Supremo Tribunal Processual. *In*: MARTINS, Ives Gandra, ROSSET, Patrícia, AMARAL, Antônio Carlos Rodrigues do (coords.). *Estudos*: *Direito Público*. Porto Alegre: Lex Magister 2013.

FROTA, Henrique Botelho. A função social da posse como parâmetro para tratamento dos conflitos fundiários urbanos. *Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade*, v.6, n.1, jan./jun., 2015.

FROTA, Henrique B. *Aplicação dos instrumentos constitucionais de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana:* o caso do município de São Paulo. 2016. Dissertação (Mestrado) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

GALANTER, Marc. *Por que "quem tem" sai na frente*: especulações sobre os limites da transformação no Direito. Tradução de Ana Carolina Chasin. São Paulo: FGV Direito, 2018.

GATTI, Simone F. *Das Operações Urbanas aos PIUs:* Estratégias de intervenção para o Centro de São Paulo. In: ENANPUR, 18, 2019, Natal. Anais... Natal: Anpur, 2019.

GIRARDI, Eduardo Paulon (coord.). ***Relatório DataLuta Brasil 2017***. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, FCT/UNESP: Presidente Prudente, 2018.

GIDI, Antonio. A representação adequada nas ações coletivas brasileiras: uma proposta. ***Revista de Processo***, v. 108, 2002.

GOMES, Ana Virgínia Moreira, SARAIVA, Cláudio Henrique Leitão. Greve e interdito proibitório: Análise dos critérios para a sua concessão perante o Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo. ***Revista de Estudos Empíricos em Direito***, v.4, n.3, 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Rumo a um código brasileiro de processos coletivos. In: MAZZEI, Rodrigo, NOLASCO, Rita Dias (coords.). Processo civil coletivo. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

HEIM, Bruno Barbosa. ***Por uma nova práxis de proteção do Direito Humano à moradia:*** a experiência do Estado da Bahia na mediação de conflitos fundiários urbanos. In: Congresso Latino-Americano de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico, 2008, Florianópolis. Anais do Congresso Latino-Americano de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico, 2008. v. 1. p. 1-11.

IBDU, UFABC. ***Conflitos fundiários urbanos no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Relatório de Pesquisa***. mimeo, 2017.

IBGE. ***Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais: informações territoriais***. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

JHERING, Rudolf von. ***O fundamento dos interdictos possessórios***. Tradução de Adherbal de Carvalho. 2ª edição. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1908.

LEONEL, Ricardo de Barros. ***Manual do processo coletivo***: de acordo com o CPC 2015. São Paulo: Melhoramentos, 2016.

MAZZEI, Rodrigo, MARQUES, Bruno Pereira. O regime único das possessórias coletivas, usucapião coletivo e desapropriação judicial: rumo a um microssistema de tutela coletiva da posse. In: PIAU, Layanna, MAZZEI, Rodrigo (coords.). ***Tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse***. Salvador: JusPodivm, 2020.

MEDINA, José Miguel Garcia. CPC: Código de processo civil comentado: com remissões e notas comparativas ao Projeto do novo CPC. 52ª ed. São Paulo: ***Revista dos Tribunais***, 2017.

MILANO, Giovanna Bonilha. ***Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial***. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, 2016.

MILANO, Giovanna Bonilha***. Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário.*** Curitiba: Íthala, 2017a.

MILANO, Giovanna Bonilha. Conflitos Fundiários no Poder Judiciário: estratégias discursivas no fundamento das decisões. ***In***: ***Revista de Direito da Cidade***. vol. 9, n. 4. Rio de Janeiro: UERJ, 2017b.

MIRANDA, Andrea Pimentel de. ***Quem tem medo do processo coletivo? As disputas e as escolhas políticas no CPC/2015 para o tratamento da litigiosidade repetitiva no Brasil***. Dissertação de Mestrado. Fundação Getulio Vargas, 2019.

MONTENEGRO FILHO, Misael. ***Ações Possessórias no Novo CPC***. São Paulo: Saraiva, 2016.

MOREIRA, Fernanda A.; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula F. (org.). ***Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares.*** [livro eletrônico]. Observatório de Remoções: Relatório bianual 2019-2020. São Paulo: Raquel Rolnik, 2020. 421p.

NEGRÃO, Theotonio ***et al***. ***Código de Processo Civil e Legislação Processual em Vigor***. 49ª edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Comentários ao código de processo civil. São Paulo: ***Revista dos Tribunais***, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comentário Geral n. 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 12 de dezembro de 1991.

PIOVAN, Ana Carolina Cinoca. Acesso à justiça e direito à moradia: uma crítica à atuação do judiciário nos processos de reintegração de posse no centro de São Paulo. ***Revista Brasileira de Sociologia do Direito***, v.2, n.2, 2015.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Lei n. 13.430. ***Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.*** 2002.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Lei n. 13.885. ***Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo (LPUOS).*** 2004.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Lei n. 16.050. ***Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.*** 2014.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, Lei n. 16.402. ***Lei de parcelamento, uso e ocupação do solo (LPUOS).*** 2016.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. ***Situação das ocupações na Cidade de São Paulo.*** Secretaria de Governo Municipal, 2018.

PUCCI, Rafael. ***Competição por terras urbanas entre mercados formal e informal:*** a economia da remoção de favelas. Disponível em: https://bv.fapesp.br/pt/bolsas/182705/competicao-por-terras-urbanas-entre-mercados-formal-e-informal-a-economia-da-remocao-de-favelas/. Acesso em: novembro de 2020.

RAMALHO, Allan. Repercussões processuais do microssistema protetivo das pessoas situadas em assentamentos informais: vulnerabilidade, necessidade e acesso à justiça (comentários ao CPC-2015). ***Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo***, v. 1, n. 1, p. 89-121, 2019.

RUDINIKI NETO, Rogério. ***Ação coletiva passiva e ação duplamente coletiva***. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Paraná, 2015.

SANTORO, Paula. ***Novos empreendimentos no centro de SP***: tudo diminuiu, menos o preço! Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/novos-empreendimentos-no-centro-de-sp-tudo-diminuiu-menos-o-preco/. Acesso em: novembro de 2020.

SANTORO, Paula F. ***et al***. ***PIU Setor Central:*** será mesmo que vai atender aos desafios habitacionais do Centro? Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/piu-setor-central-sera-mesmo-que-vai-atender-aos-desafios-habitacionais-do-centro/. Acesso em: novembro de 2020.

SANTOS, Renato A. ***Na cidade em disputa, produção de cotidiano, território e conflito por ocupações de moradia.*** Cad. Metrópole, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 783-805, 2019.

SANTOS Jr., Adalmo Oliveira dos. A tutela da propriedade e o litígio coletivo pela posse de imóvel. In: PIAU, Layanna, MAZZEI, Rodrigo (coords.). ***Tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse***. Salvador: JusPodivm, 2020.

SAULE Jr., Nelson, LIBÓRIO, Daniela, AURELLI, Arlete Inês (orgs.). ***Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis***. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009.

SAULE Jr., Nelson, LIBÓRIO, Daniela (coords.). ***Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos***. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

SCARPARO, Eduardo. Controle da representatividade adequada em processos coletivos no Brasil. ***Revista de Processo***, v. 208, 2012.

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO (SMUL). ***Informe urbano n. 34:*** O que está sendo lançado no Centro de São Paulo? Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Informes_Urbanos/IU_Centro2_2018_2.pdf. Acesso em: novembro de 2020.

SEVERI, Fabiana Cristina, FRIZZARIM, Nickole Sanchez, BORGES, Saulo Simon. O perfil dos processos judiciais sobre rolezinhos em São Paulo. In: SEVERI, Fabiana Cristina, FRIZZARIM, Nickole Sanchez (orgs.). ***Dossiê Rolezinhos: Shopping centers e violação de direitos humanos no Estado de São Paulo***. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto FDRP/USP, 2015.

TAVOLARI, Bianca, LESSA, Marília Rolemberg, MEDEIROS, Jonas, MELO, Rúrion, JANUÁRIO, Adriano. As ocupações de escolas públicas em São Paulo (2015-2016): entre a posse e o direito à manifestação. ***Novos Estudos***, v.37, n.2, 2018.

TAVOLARI, Bianca, BARBOSA, Samuel. Judiciário e reintegrações de posse de escolas ocupadas: jurisprudência comparativa. In: MEDEIROS, Jonas, JANUÁRIO, Adriano, MELO, Rúrion (orgs.). ***Ocupar e resistir: movimentos de ocupação de escolas pelo Brasil (2015-2016)***. São Paulo: Editora 34, 2019.

TEPEDINO, Gustavo. ***Comentários ao Código Civil***: direito das coisas. Vol. 14. São Paulo: Saraiva, 2011.

THEODORO JUNIOR, Humberto. ***Curso de Direito Processual Civil***. v. II. 52ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

TORRES, Marcos Alcino Azevedo. ***A propriedade e a posse***: um confronto em torno da função social. 2.ed. 2 tir. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

TROMBINI, Maria Eugenia, MAFRA, Matheus. ***Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: Caminhando da mediação para a efetivação dos direitos humanos***. Curitiba: Terra de Direitos, 2017.

VANNUCCHI, Luanda V. B. ***O centro e os centros:*** produção e feiuras da cidade em disputa. 2020. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

VIANA, Flávia Batista. ***Os fundamentos da ação coletiva passiva no ordenamento jurídico brasileiro***. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2009.

VITORELLI, Edilson. Ação coletiva passiva e os litígios coletivos possessórios: equívocos na importação de um instituto. ***In***: PIAU, Layanna, MAZZEI, Rodrigo (coords.). ***Tutela jurisdicional dos direitos reais e da posse***. Salvador: JusPodivm, 2020.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; DE ALMEIDA, Flávio Renato Correia; TALAMINI, Eduardo. ***Curso avançado de processo civil.*** Editora Revista dos Tribunais, 2015.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org). Primeiros comentários ao novo Código de processo civil: artigo por artigo: de acordo com a Lei n. 13.256/2016. ***Revista dos Tribunais***, 2016.

ZAVASCKI, Teori Albino. A tutela da posse na constituição e no projeto do novo Código Civil. In: COSTA, Judith Martins (org.). A reconstrução do direito privado. São Paulo: ***Revista dos Tribunais***, 2002.

BASES GEOGRÁFICAS

Companhia do Metropolitana de São Paulo. Secretaria dos Transportes Metropolitanos. ***Pesquisa Origem Destino 2017.*** Base de dados. Disponível em: http://www.metro.sp.gov.br/pesquisa-od/. Acesso em: novembro de 2020.

EMBRAESP - Empresa Brasileira de Estudos de Patrimônio. ***Lançamentos imobiliários residenciais de 1985-2017***. Base de dados. São Paulo: Embraesp, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). ***Aglomerados subnormais, 2019.*** Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=downloads. Acesso em: novembro de 2020.

LABCIDADE. ***Laboratório de Espaço Público e Direito à Cidade.*** São Paulo: LabCidade/FAUUSP. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/dadosabertos/. Acesso em novembro de 2020.

PIU – Setor Central (2020);

Lei de zoneamento n 13.885/2004 (2016).

OBSERVATÓRIO DE REMOÇÕES. ***Mapeamento Colaborativo.*** LabCidade. Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/mapa-denuncias/. Acesso em: agosto de 2020.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (PMSP). ***GeoSampa:*** Mapa digital da cidade de São Paulo. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#>. Acesso em: novembro de 2020.

Corredores de ônibus (2017);

Faixas de ônibus (2016);

Linhas e estações do Metrô de SP (2018);

Linhas e estações de trem da CPTM (2019).

Outorga onerosa do direito de construir (2019);

Lei de zoneamento n. 16.402/2016 (2016);

Plano Diretor Estratégico n. 16.050/2016 (2014);

Operações urbanas (2015);

Imóveis notificados pelo Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (2018);

Linha de Alta Tensão (2004).

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (PMSP). ***HabitaSampa Mapa.*** Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). Disponível em: https://mapa.habitasampa.inf.br. Acesso em: novembro de 2020.

Conjuntos habitacionais SEHAB e COHAB (2016);

Cortiços (2006);

Favelas (2016);

Loteamentos Irregulares (2016);

Núcleos (2016).

ANEXO 1. ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

I. INFORMAÇÕES SOBRE O/A ENTREVISTADO/A

1. Nome do/a entrevistado/a (se desejar se identificar):

2. Segmento:

( ) Administração Pública

( ) Judiciário

( ) Ministério Público

( ) Sociedade civil organizada

( ) Movimento social

( ) Defensoria Pública

( ) Outros: (identificar)

3. Cargo:

4. Tempo no Cargo:

5. Formação universitária:

6. Raça (se desejar identificar):

7. Gênero (se desejar identificar):

8. Idade:

II. SOBRE A MEDIAÇÃO ANTERIOR À LIMINAR

1. Na sua experiência, com qual frequência os magistrados enviam casos para as audiências de mediação antes de decidir o pedido liminar?

2. Quem conduziu a mediação?

> **Nota para o/a entrevistador/a: Mencionar opções** "juiz/juíza" ou "mediador/a" do tribunal se o entrevistado ou a entrevistada não entender a pergunta.

3. Além do/a condutor/a, quem participou da mediação?

4. Daqueles que participaram, você considera que a atuação de algum dos sujeitos se sobressaiu? Por quê?

III. SOBRE PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS ENVOLVIDOS

5. De acordo com sua experiência, quem do poder público ***estadual*** participa, em geral, das audiências de mediação antes da liminar?

6. Como você avalia esta participação? Poderia explicar o porquê da sua opinião?

> **Nota para o/a entrevistador/a:** Técnica de entrevista – se o entrevistado ou a entrevistada responder com adjetivos – "participação muito boa, excelente, muito ruim, etc." pergunte por que ele ou ela pensa isso e continue com a estratégia de perguntar o significado dos adjetivos ou de qualquer resposta muito aberta.

7. De acordo com sua experiência, quem do poder público municipal participa, em geral, das audiências de mediação antes da liminar?

8. Como você avalia esta participação? Poderia explicar o porquê da sua opinião?

> **Nota para o/a entrevistador/a:** Técnica de entrevista – se o entrevistado ou a entrevistada responder com adjetivos – "participação muito boa, excelente, muito ruim, etc." pergunte por que ele ou ela pensa isso, e continue com a estratégia de pergunta o significado dos adjetivos ou de qualquer resposta muito aberta.

9. De acordo com sua experiência, quem do Ministério Público Estadual participa em geral das audiências de mediação antes da liminar?

10. Como você avalia esta participação? Poderia explicar o porquê da sua opinião?

> **Nota para o/a entrevistador/a:** Técnica de entrevista – se o entrevistado ou a entrevistada responder com adjetivos – "participação muito boa, excelente, muito ruim, etc." pergunte por que ele ou ela pensa isso, e continue com a estratégia de pergunta o significado dos adjetivos ou de qualquer resposta muito aberta.

11. De acordo com sua experiência, quem da *Defensoria Pública Estadual participa em geral das audiências de mediação antes da liminar?*

12. Como você avalia esta participação? Poderia explicar o porquê da sua opinião?

> **Nota para o/a entrevistador/a:** Técnica de entrevista – se o entrevistado ou a entrevistada responder com adjetivos – "participação muito boa, excelente, muito ruim, etc." pergunte por que ele ou ela pensa isso, e continue com a estratégia de pergunta o significado dos adjetivos ou de qualquer resposta muito aberta.

13. Como você avalia a participação de *proprietários e proprietárias, em geral, das audiências de mediação antes da liminar? Poderia explicar o porquê da sua opinião?*

> **Nota para o/a entrevistador/a:** Técnica de entrevista – se o entrevistado ou a entrevistada responder com adjetivos – "participação muito boa, excelente, muito ruim, etc." pergunte por que ele ou ela pensa isso, e continue com a estratégia de pergunta o significado dos adjetivos ou de qualquer resposta muito aberta.

14. De acordo com sua experiência, há participação dos ocupantes, movimentos sociais e da sociedade civil organizada, em geral, nas audiências de mediação antes da liminar?

a. Que atores participam, em geral?

b. Quantos representantes participam, em geral?

c. No caso de participação de muitos membros, como você avalia a infraestrutura física dos estabelecimentos da mediação?

d. Todos os representantes dos movimentos sociais e da sociedade civil falaram na audiência? Se não, poderia explicar o porquê?

15. Como você avalia esta participação? Poderia explicar o porquê da sua opinião?

> **Nota para o/a entrevistador/a:** Técnica de entrevista – se o entrevistado ou a entrevistada responder com adjetivos – "participação muito boa, excelente, muito ruim etc." pergunte por que ele ou ela pensa isso, e continue com a estratégia de pergunta o significado dos adjetivos ou de qualquer resposta muito aberta.

16. Considerando todos e todas os/as participantes das audiências, o/a Sr./Sra. notou alguma diferença de tratamento pelo juiz ou juíza/mediador ou mediadora? Poderia explicar melhor?

IV. SOBRE ARGUMENTAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO

17. Nos casos que o/a Sr./Sra. acompanhou, quais os principais argumentos mobilizados pelas ***partes***?

18. Nos casos que o/a Sr./Sra. acompanhou, quais os principais argumentos mobilizados pelas ***decisões judiciais?***

19. De acordo com sua experiência, a função social da propriedade é parte explícita da fundamentação de decisões judiciais para a concessão/denegação da liminar/tutela antecipada? Poderia explicar mais a sua resposta?

20. Qual o tratamento dado à comprovação da regularidade jurídica, tributária e fiscal do imóvel em litígio?

21. Nos casos que o/a Sr./Sra. acompanhou, houve alegação de usucapião como matéria de defesa?

22. Nos casos que o Sr./Sra. acompanhou, como o juiz ou a juíza entende a comprovação da propriedade em relação à comprovação de posse?

23. O/A Sr./Sra. está familiarizado/a com seguintes regulamentações nacionais e internacionais que tratam dos procedimentos de reintegração de posse? Quais considera mais importantes? E quais costuma mobilizar na construção de sua argumentação?

> **Nota para o/a entrevistador/a:** Técnica de entrevista – se o entrevistado ou a entrevistada não souber o número da normativa de cor, mostrar a lista abaixo.

a. Recomendação n. 22/2009, do Conselho Nacional de Justiça

b. Resolução n. 110/2010, do Conselho Nacional de Justiça

c. Resolução n. 10/2018, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos

d. Comentário Geral n. 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas

e. Comentário Geral n. 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas

f. Portaria n. 317/2013, do Ministério das Cidades

g. iretriz n. PM3-002/02/2012, da Polícia Militar do Estado de São Paulo

V. SOBRE O TRATAMENTO DISPENDIDO À POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA E AOS GRUPOS SOCIAIS VULNERÁVEIS

24. Nas audiências em que o/a Sr./Sra. acompanhou, houve citação da inspeção judicial na área antes da designação da audiência de mediação?

> Se houve, a inspeção foi um fator relevante para a argumentação e resultado da audiência?

25. De acordo com sua experiência, a renda e/ou a vulnerabilidade dos grupos sociais envolvidos foi considerada no processo judicial? Se sim, como?

> Em caso negativo, qual a sua opinião sobre isto?

V. SOBRE OS RESULTADOS DO PROCESSO

26. Nos casos em que o/a Sr./Sra. acompanhou, a audiência de mediação resultou em acordo?

Se sim, quais os termos do acordo?
Nota para o/a entrevistador/a: Técnica de entrevista – deixar a resposta livre, mas, em seguida, mencionar os seguintes pontos:

1. Houve acordo sobre a prestação ou não de atendimento habitacional?
2. Houve acordo sobre o uso ou não uso da violência policial?
3. Houve acordo sobre o momento da desocupação?

27. Como o/a Sr./Sra. avalia a experiência de mediação como uma alternativa processual?? Poderia explicar a sua opinião?

E qual a sua avaliação da experiência em relação às negociações no âmbito do processo judicial? Poderia explicar a sua opinião?

28. Das situações de conflito fundiário que já tenha acompanhado, quais as principais diferenças que pode apontar, comparando o processo com ou sem a audiência de mediação anterior à liminar?

29. O/A Sr./Sra. acompanhou também audiências de mediação após o julgado? Se sim, existem diferenças sobre os seguintes aspectos:

1. (1) participação de atores envolvidos no processo;
2. (2) os conteúdos mobilizados como argumentos;
3. (3) resultados?

Poderia explicar sua opinião?

30. Nos casos em que o pedido liminar é concedido e a reintegração é executada, há sentido na continuidade da ação?

31. As mudanças introduzidas no Código Civil Público de 2015 que indicação a necessidade de audiência de mediação, para os casos de esbulho ou turbação com tempo de duração superior a um ano e um dia, antes da apreciação do pedido liminar, geraram a necessidade de mudança na estrutura interna da sua instituição/órgão?

32. Quais são os desafios ainda pendentes ou aspectos que merecem revisão da estrutura ou de seus resultados das audiências de mediação antes da liminar e depois do julgado?

ANEXO 2. MAPEAMENTO DOS ÓRGÃOS DE MEDIAÇÃO EM CONFLITOS FUNDIÁRIOS E POSSESSÓRIOS

Como já apontado amplamente por esta pesquisa, uma das principais novidades trazidas pelo Código de Processo Civil de 2015, no que diz respeito às ações possessórias, está no artigo 565. Como já analisamos anteriormente, o ***caput*** do artigo prevê que o juiz deverá designar audiência de mediação antes da medida liminar, nos casos em que a turbação tiver ocorrido há mais de um ano e um dia, ou seja, em casos de posse velha. Impulsionada por essa mudança legislativa, a doutrina processual passa a se debruçar sobre os órgãos de mediação de conflitos fundiários existentes ou criados após o novo Código de Processo Civil, considerando meios alternativos de resolução de conflitos.

No caso específico dos conflitos coletivos, a existência de órgãos específicos de mediação pode favorecer os acordos. Nesse contexto, mapeamos os órgãos de mediação existentes nos estados da federação. O mapeamento tem a função de conhecer as instâncias institucionais especializadas.

I. METODOLOGIA

Levando em consideração o objetivo do projeto, mostrou-se de extrema importância realizar um mapeamento de órgãos internos aos Tribunais de Justiça (grupos, organizações, fóruns, núcleos etc.) responsáveis por lidar com a mediação de conflitos fundiários coletivos. Esse mapeamento foi realizado para as 27 unidades federativas (UF) do Brasil, seguindo o seguinte caminho metodológico:

Revisão da literatura acadêmica de conflitos fundiários coletivos e experiências de órgãos mediadores responsáveis por realizar o diálogo com o judiciário. Nesta etapa foram encontrados alguns estudos de casos e órgãos responsáveis mais conhecidos e consolidados, como o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse – GAORP, no Estado de São Paulo.

Pesquisa realizada nos sites oficiais do Tribunal de Justiça de cada UF e dos Tribunais Federais das cinco regiões (TRF), a partir de palavras-chaves como “fundiária”, “fundiário”, “conflito fundiário”, “conciliação”, entre outras. Em alguns ***sites***, o modo “busca” se resumia a consultas processuais, não exibindo informações sobre a estrutura interna do tribunal.

Em último caso, foi realizada uma pesquisa simples no *Google* com palavras chave: "tribunal de justiça (*nome*) Estado" + "conflito fundiário", sendo possível encontrar notícias ou até mesmo canais de comunicação do Judiciário com material que nos indicasse caminhos para chegar aos órgãos citados.

Para organizar as informações encontradas na pesquisa, foram elaborados quadros por região, que continham os nomes dos órgãos, uma breve descrição de cada um deles (uma vez que são bastante distintos) e um *site* de referência para consultas posteriores (Quadros 5 a 9).

Quadro 5 - Região Centro-Oeste e órgãos de mediação de conflitos

ESTADO	ÓRGÃO	DESCRIÇÃO	REFERÊNCIAS
DISTRITO FEDERAL	Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF	"A instalação da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF, notadamente em razão de sua competência especializada e a centralização das questões a ela inerentes, atua como um fórum novo, palco no qual a tradicional composição dos conflitos por meio contencioso pode ceder lugar à mediação judicial, com viés também para a mediação administrativa. Têm-se, assim, alternativa para esses conflitos de grande dimensão e complexidade, que em geral não teriam possibilidade de solução ideal nos estreitos limites formais e materiais de uma sentença. O Poder Judiciário pode se oferecer como mediador desses conflitos nascidos das incertezas registrais e fundiárias e, resolvendo-os, viabilizar as subsequentes soluções urbanísticas e ambientais. Mas a mediação somente traz resultados se as partes a ela aderirem."	https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos-discursos-e-entrevistas/artigos/2011/regularizacao-fundiaria-e-urbanistica-juiz-carlos-divino-rodrigues
GOIÁS	Núcleo de Assuntos Fundiários	"A possibilidade de instalação de um órgão específico, dentro do Estado, para lidar com questões fundiárias foi tema de reunião realizada na manhã desta sexta-feira (8) pelo juiz-auxiliar da Presidência do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO) e idealizador do Projeto Acelerar, Carlos Magno Rocha da Silva, com membros do Comitê Estadual para Monitoramento e Resolução de Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos."	https://www.tjgo.jus.br/index.php/institucional/centro-de-comunicacao-social/17-tribunal/12974-acelerar-equipe-discute-conflitos-fundiarios
GOIÁS	Comitê Estadual para Monitoramento e Resolução de Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos	"A função da equipe é fazer a interlocução entre os vários parceiros e os responsáveis pela regularização fundiária. "O que pretendemos é trazer pessoas para o diálogo e tentar resolver de forma mais rápida possível essa situação para evitar conflito"	https://www.tjgo.jus.br/index.php/institucional/centro-de-comunicacao-social/17-tribunal/11720-comite-discute-regularizacao-fundiaria-em-goias

MATO GROSSO	Vara Especializada em Direito Agrário	"A 7ª Vara Criminal passa a ser denominada Vara Especializada em Direito Agrário, ficando com competência exclusiva para processar e julgar ações que envolvam conflitos fundiários coletivos dentro do Estado de Mato Grosso, independentemente do local do litígio."	https://tj-mt.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/413317824/conflito-de-competencia-cc-513933320158110041-143006-2016/relatorio-413317895?ref=juris-tabs
MATO GROSSO DO SUL	Ouvidoria Agrária do Mato Grosso do Sul	Convênio celebrado entre o Tribunal de Justiça e o INCRA, em 18 de agosto de 2000, cuja ementa ficou assim descrita: "ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA E JURÍDICA QUE CELEBRAM O INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA – INCRA/MS E O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, OBJETIVANDO PREVENIR OS CONFLITOS AGRÁRIOS MEDIANTE ATUAÇÃO PREVENTIVA E, QUANDO FOR O CASO, MEDIADORA, VISANDO GARANTIR A PAZ NA ZONA RURAL NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL".	http://www.abda.com.br/texto/UlissesDuarte.pdf

Fonte: Elaboração dos autores.

Quadro 6 - Região Nordeste e órgãos de mediação de conflitos

ESTADO	ÓRGÃO	DESCRIÇÃO	REFERÊNCIAS
ALAGOAS	Fórum Agrário do Estado	O local reunirá a Vara Agrária, promotoria agrária, defensoria pública agrária, e a polícia civil e militar agrária.	https://www.alagoas24horas.com.br/757138/tj-al-inaugura-primeiro-forum-agrario-do-pais/
BAHIA	Centro Judiciário de Solução de Conflitos Fundiário (Cejusc)	"A iniciativa de instalação da surge da percepção de que existe um "extraordinário" volume de processos protocolados diariamente e um contexto de orçamento "estrangulado". O funcionamento da unidade é ancorado na lei 13.465/2017. "A conhecida inquietude do nosso presidente nada mais é do que o reflexo do seu espírito empreendedor, aliado a uma forte determinação."	http://www5.tjba.jus.br/portal/tjba-inaugura-primeiro-cejusc-fundiario-nesta-quinta-feira-21/
CEARÁ	Programa Estadual de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PEPDDH)	–	https://www.ceara.gov.br/2019/06/03/encontros-regionais-do-programa-de-protecao-aos-defensores-dos-direitos-humanos-iniciam-em-sobral-nesta-terca-feira-4/
CEARÁ	Nupemec – Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos	Órgãos não especializados em conflitos fundiários. São responsáveis por mediar os conflitos fundiários pela falta de um órgão específico.	

MARANHÃO		Não há nenhum órgão específico, porém o Estado possui bastante influência no Fórum Fundiário dos Corregedores da Região do Matopiba.	http://www.tjma.jus.br/cgj/visualiza/sessao/50/publicacao/423775
PARAÍBA	Instituto de Terras e Planejamento Agrícola da Paraíba (Interpa)	"O Instituto de Terras e Planejamento Agrícola da Paraíba (Interpa) foi criado, através da Lei 5.517, de 28 de novembro de 1991, fruto da junção da Comissão Estadual de Planejamento Agrícola (Cepa) e da Fundação de Desenvolvimento Agrário da Paraíba (Fundap). Vinculado à Secretaria de Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca (Sedap), é responsável pelo planejamento das políticas públicas para o setor agrícola e pela execução da política fundiária do Estado. O Interpa ainda tem a responsabilidade de desapropriar áreas que serão alagadas pela construção de barragens e o reassentamento dos moradores atingidos; assentar as famílias no meio rural pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) executado em parceria com a Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SRA/MDA), prestar assistência às famílias assentadas pelo extinto programa além de revisar e ordenar as imprecisões dos limites geográficos entre os 223 municípios paraibanos com a parceria do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)."	https://revistatca.pb.gov.br/interpa/o-instituto-1
PARAÍBA	Nupemec – Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos	Órgãos não especializados em conflitos fundiários. São responsáveis por mediar os conflitos fundiários pela falta de um órgão específico.	https://conciliar.tjpb.jus.br/nupemec-propoe-parceria-com-procuradoria-geral-de-joao-pessoa-para-conciliar-acoes-do-municipio/
PARAÍBA	Programa Moradia Legal	"Instituído pela Corregedoria-Geral de Justiça em 2017, o Projeto tem o objetivo de garantir o direito à titulação dos imóveis públicos e particulares, ocupados pela população de baixa renda no estado, como determina a Lei Federal n. 13.465/2017, que criou a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S)."	https://www.tjpb.jus.br/noticia/moradia-legal-corregedoria-assina-convenio-com-prefeitura-de-areia-para-beneficiar-73
PERNAMBUCO		Não foi encontrado nenhum órgão específico de mediação de conflito fundiário. Obs.: houve um projeto de Regularização Fundiária (Projeto de Regularização Fundiária da Região Metropolitana do Recife) da Corregedoria-Geral da Justiça com a Universidade Federal de Pernambuco que visa legalizar os núcleos urbanos informais, levando cidadania aos seus ocupantes através da segurança jurídica da posse, mas nada confirmado até agora.	https://www.tjpe.jus.br/web/corregedoria/-/projeto-de-regularizacao-fundiaria-e-apresentado-em-auditorio-da-cgj

PIAUÍ	Núcleo de Regularização Fundiária-Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Piauí	"A Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Piauí (CGJ-PI) foi pioneira no âmbito do Judiciário brasileiro ao instalar, o seu Núcleo de Regularização Fundiária. Regulamentado pelo Provimento 017/2016, o Núcleo funciona como ambiente de integração entre os diversos atores envolvidos na questão fundiária do Piauí, fomentando o diálogo entre a sociedade civil organizada e as instituições relacionadas ao tema, visando à formulação de propostas para a melhoria da gestão fundiária e soluções dos conflitos agrários no Piauí. A proposta do NRF é de que o Observatório de Conflitos Fundiários seja um ambiente para identificação e monitoramento desses conflitos, visando ao avanço na desjudicialização. Trata-se de uma plataforma interativa em que a sociedade poderá, de forma acessível, denunciar e descrever conflitos, com a preservação da identidade do usuário."	http://www.tjpi.jus.br/nrf/index.php/observatorio/ http://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/corregedoria/corregedoria-instala-nucleo-de-regularizacao-fundiaria/
RIO GRANDE DO NORTE	Comitê Estadual de Resolução de Conflitos Fundiários Rurais (CERCFR) + Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec)	"Este Comitê tem o intuito de tratar sobre as negociações entre a Comunidade e o Estado, em locais onde há necessidade de desapropriação para realização de obras públicas. O Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec) participa do Comitê e reafirmou seu trabalho através da presença do Desembargador Dilermando Mota na Cerimônia de Posse."	http://www.tjrn.jus.br/index.php/comunicacao/noticias/14611-nupemec-integra-comite-estadual-de-resolucao-de-conflitos-fundiarios-rurais
SERGIPE	Designação de juízes de entrância especial	Nenhum órgão encontrado. Obs.: Por resolução do TJ: designar juízes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias, para dirimir conflitos fundiários.	https://www.tjse.jus.br/portal/arquivos/documentos/publicacoes/legislacao/tjse/regimento-interno-tjse.pdf

Fonte: Elaboração dos autores.

Quadro 7 - Região Norte e órgãos de mediação de conflitos

ESTADO	ÓRGÃO	DESCRIÇÃO	REFERÊNCIAS
ACRE	Comitê Estadual para Monitoramento e Resolução de Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos do Tribunal de Justiça do Acre	Portaria n. 479/2015: Designa juízes específicos para compor o comitê.	https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/2015/04/Portaria_PRESI_TJAC_479_2015.pdf
AMAPÁ	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec/TJAP) e Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs)	Órgãos não especializados em conflitos fundiários. São responsáveis por mediar os conflitos fundiários pela falta de um órgão específico.	https://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/8302-central-de-concilia%C3%A7%C3%A3o-do-2%C2%BA-grau-realiza-sess%C3%A3o-entre-empresas,-associa%C3%A7%C3%B5es,-entidades-e-%C3%B3rg%C3-%A3os-p%C3%BAblicos-respons%C3%A1veis-pela-gest%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-do-amap%C3%A1.html
AMAZONAS	Núcleo de Regularização Fundiária do Estado	"O Poder Judiciário Estadual se somará à Prefeitura de Manaus na proposta de criação do primeiro Núcleo de Regularização Fundiária do Estado. O núcleo buscará revisar conflitos judiciais e administrativos no segmento fundiário e a proposta foi discutida entre o presidente da Corte de Justiça e o prefeito de Manaus, Arthur Virgílio Neto (2018)."	https://www.tjam.jus.br/index.php/menu/sala-de-imprensa/257-tjam-apoiara-a-criacao-de-nucleo-de-regularizacao-fundiaria
PARÁ	Instituto de Terras do Pará- Iterpa	"O Instituto de Terras do Estado do Pará (Iterpa) foi criado em 08 de outubro de 1975, por meio da Lei n. 4.584. O governador da época era Aloysio da Costa Chaves, que propôs a criação de uma autarquia de direito público, autonomia administrativa e financeira, com sede e foro em Belém, para atuar na execução da política de preservação do patrimônio agrário paraense, além de promover o fim da insegurança dominial e a tão almejada paz no campo."	http://www.iterpa.pa.gov.br/

RONDÔNIA	Designação de juízes de terceira entrância	Por mais que o Estado, em 2017, tenha ocupado o 1º lugar no ranking de violência no campo, segundo relatório da Comissão da Pastoral da Terra (CPT), não foram encontrados órgãos específicos de mediação de conflitos fundiários. O reconhecimento de conflito fundiário e a designação de juízes é realizada por meio da Resolução do TJRO n. 11/98. A Lei Estadual n. 784/98 permite ao TJRO a designação de juízes de terceira entrância pelo prazo de dois anos para dirimir os conflitos fundiários, que podem envolver litígios de interesse pela posse da terra rural e as demais causas em que se evidenciem o interesse público pela natureza da lide ou qualidade das partes, com o objetivo de promover a paz no campo.	https://www.tjro.jus.br/corregedoria/index.php/custas/regimento-de-custas/2-uncategorised/860-conflitos-fundiarios https://tjro.jus.br/corregedoria/index.php/component/k2/83-tjro-indica-juizes-para-atuarem-em-conflitos-fundiarios-de-ro https://tj-ro.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/295448499/processo-administrativo-pa-69536920158220000-ro-0006953-6920158220000/relatorio-e-voto-295448532?ref=amp
RORAIMA	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec) e Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs)	Órgãos não especializados em conflitos fundiários. São responsáveis por mediar os conflitos fundiários pela falta de um órgão específico.	https://tj-rr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/294780299/conflito-de-competencia-cc-10090132324/inteiro-teor-294780342?ref=amp
TOCANTINS	Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (Nupref)	"Promover a prevenção de conflitos fundiários não judicializados e garantir segurança jurídica aos proprietários de terras urbanas e rurais no Tocantins. Com essa intenção, a Corregedoria-Geral da Justiça apresentou, nesta quinta-feira (8/3), os objetivos do recém-criado Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (Nupref)"	http://www.tjto.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5332:nucleo-de-prevencao-e-regulacao-fundiaria-busca-reduzir-inseguranca-juridica-em-terras-do-tocantins&catid=8&Itemid=1-23

Fonte: Elaboração dos autores.

Quadro 8 - Região Sudeste e órgãos de mediação de conflitos

ESTADO	ÓRGÃO	DESCRIÇÃO	REFERÊNCIAS
ESPÍRITO SANTO	*Comitê Executivo do Fórum para Monitoramento e Resolução de Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos*	*"Composição indicada pelo Corregedor Geral de Justiça: I – Um Juiz de Direito Assessor Especial da Presidência; II – Um Juiz de Direito Corregedor; III – Um Juiz de Direito atuante na área Cível; IV – Um Juiz de Direito atuante na área Criminal."*	*http://www.tjes.jus.br/atos-normativos-15-2009-1/*
MINAS GERAIS	*Mesa Estadual de Diálogo e Negociação Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais*	*"Coordenada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese) por meio da Subsecretaria de Direitos Humanos. Participam secretarias de Estado de Desenvolvimento Social (Sedese), Governo, Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Seapa), Cultura (Secult), Segurança Pública e Justiça (Sejusp) e Cohab. Também participaram representantes dos movimentos sociais, parlamentares, Prefeitura de Belo Horizonte, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Polícia Militar, Advocacia-Geral do Estado, Ministérios Público Federal (MPF) e de Minas Gerais (MPMG), Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e Defensoria Pública de Minas Gerais (DPMG)."*	*http://social.mg.gov.br/component/gmg/story/6391-secretaria-de-desenvolvimento-social-assume-a-coordenacao-da-mesa-de-dialogo*
MINAS GERAIS	*Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejucs)*	*Órgãos ligados ao TJ de cada Estado (existem em diversos estados), mas não são especializados em conflitos fundiários. São responsáveis por mediar os conflitos fundiários pela falta de um órgão específico.*	*http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-encerra-semana-nacional-da-conciliacao-com-numeros-expressivos.htm#.XeA0_uhKiUm*
RIO DE JANEIRO	*Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ*	*"Tem como atribuição constitucional democratizar o acesso à terra – posseiros, sem teto e sem-terra – intervindo na solução dos conflitos e nos processos de regularização fundiária. Como órgão técnico, o ITERJ é o executor da política fundiária do Estado visando promover, ordenar e priorizar os assentamentos urbanos e rurais, em terras públicas e privadas. O ITERJ é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado do Ambiente, dotada de personalidade jurídica de direito público, criado pela Lei n. 1738, em 5 de novembro de 1990, e alterada pela Lei n. 2696, de 19 de fevereiro de 1997."*	*http://www.iterj.rj.gov.br/iterj_site/sobre*
RIO DE JANEIRO	*Comissão de Regularização e Regulamentação Fundiária*	*"PROVIMENTO CGJ N. 65, DE 21/09/2009- Resolve instituir a Comissão de Regulamentação de Regularização Fundiária Extrajudicial da Corregedoria Geral da Justiça, cuja finalidade e assessorar o Corregedor Geral da Justiça na regulamentação, processamento e fiscalização da atividade registral, destinada a regularização fundiária."*	*http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/18187/coletanea-atos-oficiais.pdf/8f75048a-e821-4291-aa3a-9ad42eb5ed5b?version=1.34*

SÃO PAULO	*GAORP- Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse*	*Grupo especial composto por membros do Judiciário e do Executivo.*	*https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=51612*

Fonte: Elaboração dos autores.

Quadro 9 - Região Sul e órgãos de mediação de conflitos

ESTADO	ÓRGÃO	DESCRIÇÃO	REFERÊNCIAS
PARANÁ	Comissão de Conflitos Fundiários no âmbito deste Tribunal de Justiça	"A Comissão é formada por representantes da Defensoria Pública, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar, ITCG, PGE, COHAPAR, AMP, ALEP, Casa Civil, Polícia Federal, Secretaria de Justiça, entre outros; e tem como objetivo a resolução pacífica dos conflitos fundiários no estado."	Portaria 10.777 (TJ-PR) http://www.defensoriapublica.pr.def.br/2018/10/1216/Comissao-de-Mediacao-de-Conflitos-Fundiarios-do-Governo-do-Estado-realiza-primeiro-encontro.html
RIO GRANDE DO SUL	Comitê Interinstitucional sobre Conflitos Fundiários Urbanos	Comitê composto por representantes do TJ, MPE (RS), DP (RS), OAB RS, PGE (RS), PGM Porto Alegre, BMERS e outras secretarias de Estado e da capital.	http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/noticias/?idNoticia=317000
SANTA CATARINA	"Justiça Agrária" (UQA- Unidade de Questões Agrárias)	"A UQA integra o Conselho Gestor dos Juizados Especiais e Programas Alternativos de Solução de Conflitos do TJSC, e conta com o apoio dos servidores da Justiça nas comarcas locais, indispensáveis ao pleno êxito de sua atuação."	https://www.tjsc.jus.br/web/imprensa/-/justica-agraria-obtem-sucesso-e-fecha-acordos-em-99-das-invasoes-de-terra-em-sc

Fonte: Elaboração dos autores.

II. COMENTÁRIOS SOBRE O PROCESSO DE PESQUISA: DIFICULDADES E EVENTUAIS REDIRECIONAMENTOS

A equipe de pesquisa optou por selecionar não somente órgãos internos aos Tribunais de Justiça, mas todo o órgão, comitê, fórum ou organização que discuta ou seja responsável pela mediação dos conflitos fundiários na UF. Assim, não selecionamos apenas órgãos internos ao Judiciário, mas também os vinculados ao Executivo.

Dessa forma, foi realizada uma análise de cada resultado, criando uma categorização para que fosse possível analisar as diferentes estratégias de enfrentamento da questão em cada contexto. A leitura e a categorização se demonstraram bastante desafiadoras pela falta de informações que esclarecessem de maneira mais apurada as competências dos órgãos encontrados. O entendimento das atribuições de cada órgão — o que também implica compreender em que momento dos processos há participação da mediação — foi construído a partir de informações mais superficiais, como apresentações institucionais ou

notícias correlacionadas, não refletindo plenamente suas capacidades operativas. Ainda assim, foi possível organizar uma leitura abrangente sobre que tipo de instâncias tem recebido a incumbência de mediar conflitos de natureza fundiária no Brasil.

A busca específica nos ***sites*** dos tribunais se mostrou um procedimento dificultoso, dada a mecânica de como pesquisas e resultados são organizados e exibidos e. principalmente, pela falta de destaque ou completa ausência de conteúdos que informem sobre a estrutura institucional do tribunal e suas ações concretas, o que daria uma dimensão mais exata sobre as competências de órgãos internos que lidam com ações possessórias coletivas. A extensão dessa pesquisa para ***sites*** de busca, como o ***Google***, foi importante para revelar alguns casos que páginas institucionais do Judiciário não apresentavam informações. No entanto, a busca no ***Google*** não trouxe resultados muito mais aprofundados em termos de informação.

Esse tipo de dificuldade revela como essa temática tem pouco destaque nas agendas dos tribunais pesquisados, uma vez que as informações encontradas, quando existentes, são pouco aprofundadas ou pouco esclarecedoras.

Em algumas UF, não fica claro se os órgãos que mediavam os conflitos fundiários eram responsáveis por imóveis urbanos e também rurais, ou somente por conflitos rurais — que são, tradicionalmente, tratados por órgãos de mediação. Em outros casos, apareceram iniciativas que aparentemente lidam com processos de titularização e regularização fundiária, mas sem incidir em ações litigiosas como órgãos de mediação. Os resultados da pesquisa, apresentados a seguir, refletem o diagnóstico que foi possível ser feito a partir do que havia disponível de informações públicas.

No caso dos cinco Tribunais Regionais Federais pesquisados, não foram encontrados quaisquer órgãos ou iniciativas voltadas à conciliação e mediação de conflitos de natureza fundiária. Os gabinetes ou sistemas de conciliação não possuem estrutura específica voltada a esse tema e fazem referência à normativa federal sobre conciliação que, por sua vez, também não trata ou nem sequer menciona a questão das disputas fundiárias.

Por fim, uma vez que a pesquisa foi realizada com buscas ***on-line***, é possível que alguns órgãos não estejam presentes nesse mapeamento, por ser algo de conhecimento mais específico de cada estado.

III. RESULTADOS

Como dito anteriormente, foram encontrados diferentes tipos de iniciativa que lidam com a questão fundiária dentro dos tribunais de justiça, sejam órgãos específicos para a mediação de conflitos, sejam órgãos que tratam de maneira mais direcionada à efetivação de políticas públicas destinadas à regularização fundiária. Aquilo que não se enquadra integralmente nas características do tipo de órgão que era o objeto inicial desta pesquisa também é um achado interessante para compreender o quadro atual que caracteriza o tema no Judiciário. Tendo em vista a diversidade de resultados, foram criadas seis categorias de análise (Mapa 29):

1. Órgãos ligados ao Judiciário e que tratam exclusivamente da mediação de conflitos fundiários coletivos (urbanos e/ou rurais);

2. Organizações não ligadas ao Judiciário que são responsáveis por fazer a mediação/discussão dos conflitos fundiários (são iniciativas do Executivo, mas que envolvem agentes do Judiciário);

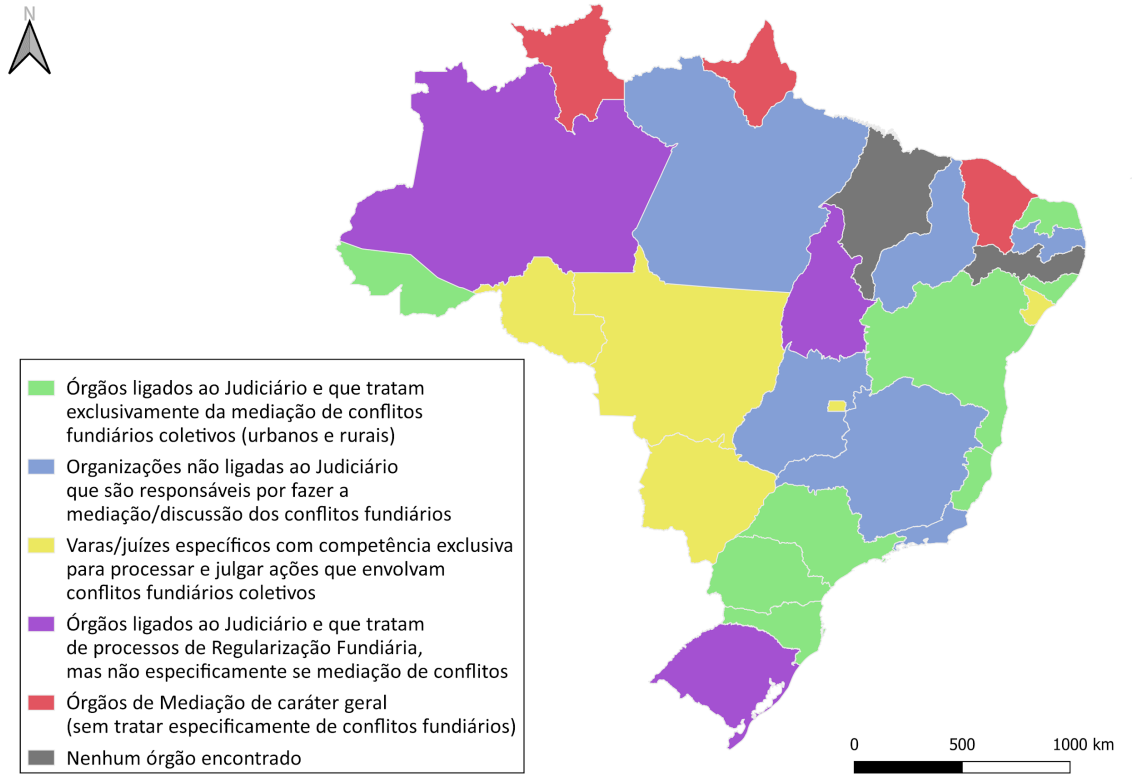
3. Órgãos ligados ao Judiciário e que tratam de processos de regularização fundiária, mas não especificamente de mediação de conflitos;

4. Órgãos de mediação de caráter geral (sem tratar especificamente de conflitos fundiários);

5. Varas/juízes específicos com competência exclusiva para processar e julgar ações que envolvam conflitos fundiários coletivos;

6. Nenhum órgão encontrado.

Mapa 29 – Órgãos de mediação de conflitos, de acordo com a Unidade da Federação



Fonte: Elaboração dos autores.

Passamos agora a uma descrição mais pormenorizada de cada uma das categorias.

Órgãos ligados ao Judiciário e que tratam exclusivamente da mediação de conflitos fundiários coletivos (urbanos e/ou rurais)

A primeira categoria é a que buscávamos inicialmente e representa os órgãos de mediação ligados ao Poder Judiciário. Está presente nos estados do Acre, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Paraná, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo. É representada principalmente por Fóruns Estaduais, Comitês Especiais, Comissões, Centros Judiciários e Grupos de Apoio. Todos esses órgãos contam com integrantes do Judiciário, mas com alguns propósitos distintos. Alguns incidem mais no monitoramento e solução dos conflitos fundiários, alguns na aceleração dos processos relacionados com as questões fundiárias e, por fim, alguns são responsáveis por fazerem a ponte entre o Estado e a comunidade.

Organizações não ligadas ao Judiciário que são responsáveis por fazer a mediação/ discussão dos conflitos fundiários

A segunda categoria diz respeito a organizações, que, mesmo sem vínculo formal com o Tribunal de Justiça, acabam sendo responsáveis por fazer a mediação e discussão da questão fundiária no estado, justamente pela falta de um órgão específico. Núcleos e Mesas de Diálogo são os formatos mais presentes nessa categoria e incidem tanto no processo de regularização fundiária (também no processo de desapropriação e reassentamento) quanto na integração entre os agentes envolvidos nas questões fundiárias (local de diálogo).

A pesquisa realizada pela organização não governamental Terra de Direitos (TROMBINI, MAFRA, 2017) analisou como estudo de caso a Mesa de Diálogo e negociação permanente com ocupações urbanas e rurais de Minas Gerais, sendo nesse caso um órgão vinculado ao Poder Executivo estadual, representado inicialmente pela Cohab e, posteriormente, pela Seplag.

Os participantes previstos para integrar a Mesa de Diálogo são divididos em três grupos:

i. Representantes do Poder Executivo;
ii. Outros representantes têm a possibilidade de ser convidados, entre eles:
    Assembleia Legislativa;
    Tribunal de Justiça;
    Ministério Público Estadual;
    Defensoria Pública Estadual;
    Incra;
    Universidade Federal de Minas Gerais;
    PUC-MG;
    além de outros órgãos da administração que venham a contribuir com o desenvolvimento dos trabalhos;
iii. Representantes da sociedade civil organizada, ocupantes, entidades e outras partes interessadas, inclusive o proprietário da área.

Órgãos ligados ao Judiciário e que tratam de processos de regularização fundiária, mas não especificamente de mediação de conflitos

A terceira categoria, similar à anterior, diz respeito a órgãos, núcleos, comissões e até mesmo programas, mas que têm enfoque somente no processo de regularização fundiária, sem atuação na mediação de conflitos. Geralmente, envolve um setor específico das Corregedorias dos tribunais que trabalha em cooperação com órgãos ou secretarias dos Executivos estaduais e/ou municipais, a depender da esfera em que se dá o programa de regularização fundiária.

Órgãos de mediação de caráter geral (sem tratar especificamente de conflitos fundiários)

A quarta categoria é representada por órgãos de caráter geral de mediação de conflitos, como os Cejuscs e os Nupemecs. Ambos os órgãos são ligados ao Tribunal de Justiça e existem em diversos estados, porém tratam de conflitos de todo tipo, sem especialização. Uma hipótese é a de que, na falta de um órgão específico de mediação de conflitos fundiários, a resolução dos conflitos acabe recaindo sobre competência desses órgãos. A pesquisa da Terra de Direitos que analisou o Comitê Interinstitucional de Conflitos Fundiários Urbanos interno ao Cejusc do Rio Grande do Sul alerta que "as experiências apresentadas se utilizam do arcabouço legal e da própria estrutura física dos Cejuscs, sendo influenciadas pela lógica de funcionamento desses espaços." (TROMBINI, MAFRA, 2017, p. 32).

Varas/juízes específicos com competência exclusiva para processar e julgar ações que envolvam conflitos fundiários coletivos

Alguns tribunais de justiça não possuem nenhum órgão responsável pela mediação dos conflitos fundiários, porém alocam juízes específicos ou criam varas especializadas para suprir a demanda de processos desse cunho, e têm competência exclusiva para processar e julgar ações que envolvam conflitos fundiários, geralmente de origem rural, como no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Apesar de essa categoria não tratar especificamente de um órgão de mediação, entendeu-se pertinente mantê-la, já que, como mostra o Mapa 29, apresenta-se como uma categoria que agrega vários estados de maneira concentrada em uma determinada região do país (Centro-Oeste), caracterizada pela existência de muitos conflitos fundiários rurais.

Sem órgãos encontrados

Por fim, em dois estados, Maranhão e Pernambuco, não foi encontrado nenhum órgão que trate da mediação de conflitos fundiários. Porém, há ressalvas a serem feitas em alguns deles. No Maranhão, por mais que não tenham sido encontrados órgãos específicos a partir das buscas, foi possível perceber que a região está muito conectada com a discussão em âmbito regional, ligado ao Fórum Fundiário dos Corregedores da Região do Matopiba.

Por fim, um órgão foi encontrado no Tocantins: o Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF). Por mais que seja um órgão relacionado à regularização fundiária, sua finalidade causou certa confusão quanto à categorização, já que tem o intuito de "Promover a ***prevenção de conflitos*** fundiários não judicializados e ***garantir segurança jurídica aos proprietários de terras urbanas e rurais*** no Tocantins" (grifos nossos). Uma possível hipótese levantada pela equipe é que esse órgão acabe por favorecer os proprietários de terra em vez de atuar como um órgão de mediação de conflitos.

ANEXO 3. METODOLOGIA PARA AS ANÁLISES TERRITORIAIS

Neste anexo, estão organizadas as notas metodológicas que detalham o processo de pesquisa do estudo de caso do município de São Paulo. Todos os itens e subitens da seção 6 que necessitem de algum aprofundamento técnico e metodológico têm, neste Anexo, uma seção própria para maior detalhamento. Tais seções podem ser consultadas livremente ou podem ser observadas em paralelo à leitura do relatório principal de modo complementar.

Vale destacar que a anotação metodológica aqui impressa não cumpre apenas a função de melhor compreensão do item mencionado, mas também permite a replicação por outras pesquisas análogas e com temas afins em uma agenda futura de pesquisa.

1. ORGANIZAÇÃO E ADEQUAÇÃO DAS BASES TERRITORIAIS DE DADOS SECUNDÁRIOS

1.1. DADOS OFICIAIS

Segundo o projeto de pesquisa submetido e aprovado, as análises territoriais seriam feitas somente a partir do cruzamento entre a geolocalização dos imóveis em litígio e os dados sobre valor do solo, fornecidos pela plataforma ZAP Imóveis. A proposta era observar possíveis correlações entre o padrão territorial das ações possessórias coletivas na capital paulista e as dinâmicas do mercado imobiliário. Entretanto, ao longo da pesquisa percebeu-se que seria desejável que tais análises territoriais fossem mais abrangentes de modo a complexificar as questões e conclusões. Para tanto, foi fundamental construir leituras auxiliares, incorporando outros dados espaciais para além das dinâmicas imobiliárias. O cruzamento entre tais informações e a base de ações possessórias geolocalizadas permitiu testar hipóteses e buscar correlações territoriais. Entre as bases oficiais mobilizadas, estão:

- Parâmetros de **uso e ocupação do solo** aprovados na lei do Plano Diretor, n. 16.050/2014, e pela Lei de Zoneamento, n. 16.402/2016 (Geosampa, 2019). Devido ao recorte temporal, as definições da Lei de Zoneamento, n. 13.885/2004 anterior, também foram usadas. A intenção foi verificar se a mudança da regulação urbanística conseguiu induzir, de alguma forma, padrões de ação do mercado e, portanto, se também possui correlação com as disputas observadas;
- Dados **socioeconômicos, como renda média domiciliar, e urbanísticos**, como abastecimento de água, coleta de esgoto ou iluminação pública (Censo IBGE, 2010).

Esses cruzamentos podem apontar possíveis correlações entre a localização das disputas com as áreas em litígio de acordo com seu padrão de urbanização definido pelos serviços e infraestruturas existentes. Também pode evidenciar ou rejeitar a relação entre o padrão de localização e padrão de renda média da população;

- Localização de **assentamentos informais**, como as favelas (SEHAB/Geosampa, 2016), e das Zonas Especiais de Interesse Social, também definidas pela Lei de Zoneamento (Geosampa, 2019). Assentamentos informais, no limite, também podem ser compreendidos como territórios em disputa, mesmo que não alçados ao litígio jurídico. Compreender se a presença de favelas e loteamentos irregulares, por exemplo, apresenta alguma correlação com a ação do mercado e/ou com a concentração de ações possessórias em seu entorno é importante e consoante com as questões colocadas pelo projeto;

- Localização dos **conjuntos habitacionais promovidos por órgãos públicos, como os condomínios residenciais produzidos pela Companhia Metropolitana de Habitação de S. Paulo (COHAB) ou por outros programas da própria Secretaria Municipal de Habitação (SMH), além de empreendimentos produzidos pelo programa federal Minha Casa, Minha Vida, via ação municipal ou particular (SEHAB/**Habitasampa, 2016);

- Outras informações que constroem a base de **referenciais territoriais**, como sistema viário principal, transporte sobre trilhos, rios e outros corpos d'água, áreas verdes etc. (Geosampa, 2019).

Cada uma das bases elencadas anteriormente apresenta algum tipo de informação relacionada às dinâmicas territoriais, sejam aspectos relacionados à regulação urbanística na legislação municipal, seja a presença de assentamentos precários informais conforme já comentado. Esses dados podem ser apresentados de forma sobreposta à localização das ações possessórias ou, de forma mais complexa, podem compor leituras combinadas entre si, gerando novas interpretações às dinâmicas territoriais analisadas. Tais dados estão livremente disponíveis em sites oficiais dos governos municipal, estadual e federal e demandam, em geral, apenas um tratamento básico para que os sistemas de projeção e de coordenadas dialoguem. Os sistemas de projeção e de coordenadas definem o método e a convenção pelos quais um determinado ponto (localização) no globo terrestre será representado em uma peça cartográfica plana, como um mapa. A compatibilização desses sistemas configurados para cada dado espacial representa uma cautela necessária, já que as informações geográficas têm múltiplas origens e escalas, podendo adotar sistemas distintos daqueles mais adequados às análises territoriais que serão feitas na escala do município. Por convenção, o IBGE adota obrigatoriamente desde 2015 o sistema SIRGAS2000 (UTM

23s),[52] que é o mesmo usado como sistema padrão por órgãos como os de planejamento da Prefeitura de São Paulo, facilitando a integração entre os dados.

No caso do valor médio do metro quadrado da Planta Genérica de Valores (PGV), utilizada para cobrança do IPTU no município de São Paulo (Geosampa, 2019), os procedimentos executados demandam mais do que apenas o cuidado com o sistema de projeções e coordenadas (Imagem 13). Por se tratar de um banco de dados vasto — com mais de três milhões de inscrições a cada ano —, o trabalho implicado em sua sistematização é um tanto mais complexo e será descrito a seguir:

a. O primeiro passo é baixar as planilhas dos bancos de dados, as quais estão organizadas ano a ano (2011 a 2019). Uma vez baixadas as planilhas, é importante que os campos de interesse sejam selecionados de modo a não sobrecarregar o banco a ser manipulado com informações que não cabem à pesquisa, tais como "data do cadastramento", "CPF/CNPJ do contribuinte", "quantidade de esquinas" entre outros.

b. O segundo passo é baixar a base de logradouros municipais em ***shapefile*** e adequá-la ao sistema de coordenadas SIRGAS2000 (UTM 23S). Cada feição cartográfica em forma de linha, nessa base, representa um endereço na cidade, ao mesmo tempo em que traz um código de identificação, que, por sua vez, atrela o logradouro a qualquer informação presente na base de dados do IPTU, como, por exemplo, o valor médio do m². As linhas dos logradouros georreferenciados também possibilitam a sobreposição dessa base com a de setores censitários. O resultado do cruzamento (feito pela função ***spatial join*** de geoprocessamento) atribui à base de logradouros uma nova informação: o código do setor censitário ao qual aquele endereço pertence. Assim, tem-se uma base que possibilita associar o valor da metragem (R$/m²) em cada imóvel ao setor censitário em que ele se localiza, por meio da geolocalização do seu logradouro.

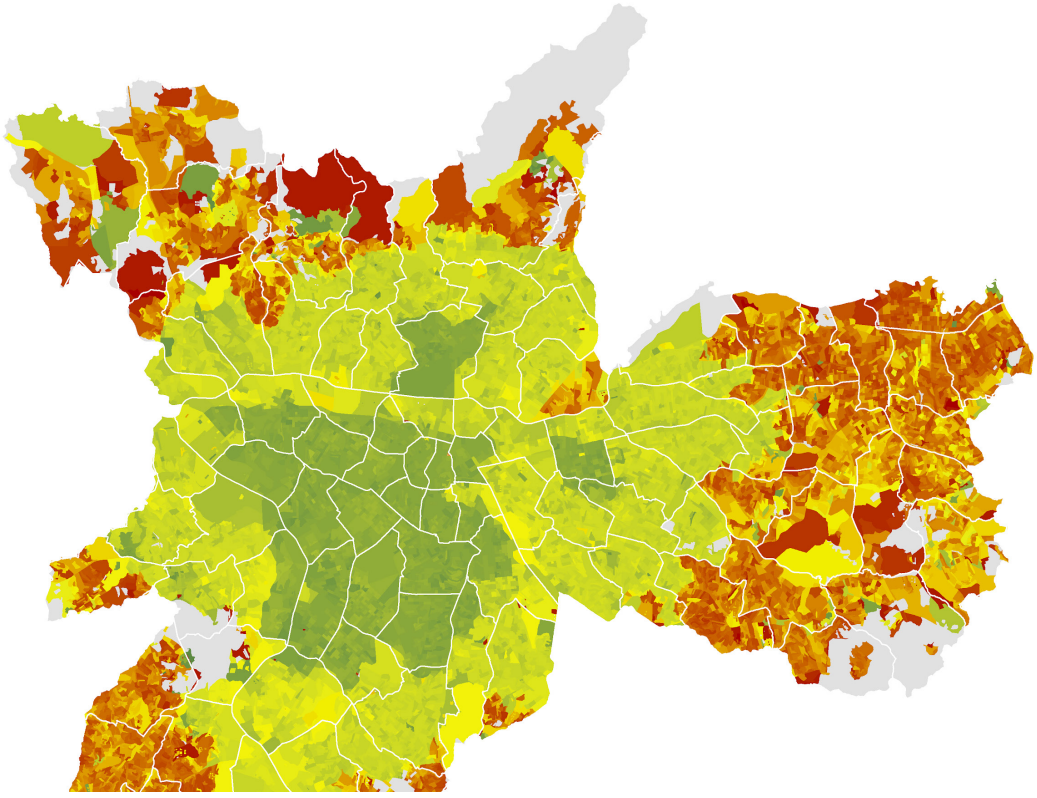
c. O procedimento seguinte é desenvolver códigos de programação, para que a tabela final apresente as médias daqueles valores (R$/m²) para cada setor censitário, as quais, em um passo seguinte, são atribuídas às feições desses mesmos setores no arquivo de ***shapefile***, permitindo sua espacialização no território municipal.

d. O mesmo procedimento executado para cada ano (entre 2011 a 2019) permite ainda elaborar uma nova planilha com a taxa de variação dos valores do metro

52 O complemento "23s" diz respeito ao meridiano (23º) e ao hemisfério (sul) em que a cidade de São Paulo se localiza.

quadrado (R$/m²), de modo a construir uma leitura sobre as áreas de maior e menor valorização no recorte temporal definido.

Imagem 13. Ilustração dos resultados iniciais da sistematização espacial sobre a variação do valor do metro quadrado de área construída na base da pgv



Fonte: PMSP, 2019. Elaboração dos autores.

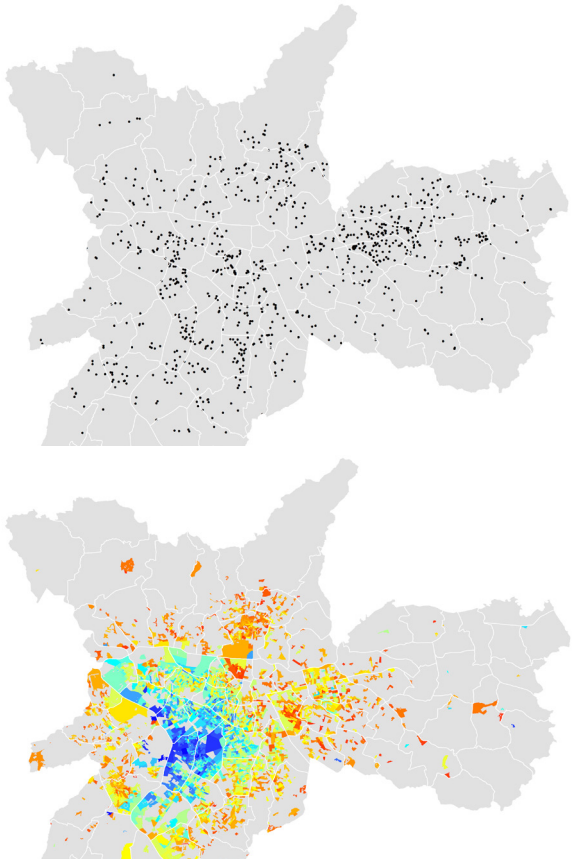
1.2. DADOS SOBRE DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS

Para aferição das dinâmicas imobiliárias, duas bases de dados foram consultadas para compor as leituras territoriais (Imagem 14):

1. Lançamentos imobiliários (EMBRAESP, 2017) na cidade de São Paulo, distinguindo o ano e a tipologia dos empreendimentos (horizontal ou vertical). Esse tipo de informação espacializada indica frentes preferenciais de investimento do setor imobiliário, construindo visualizações sobre áreas de maior disputa e que envolvem o mercado formal. A espacialização ano a ano possibilita a leitura do movimento (no tempo) dessas áreas, enquanto a divisão tipológica distingue a ação do mercado pelos tipos de produtos incorporados e comercializados;

2. Preço médio do metro quadrado anunciado no mercado formal de locação *on-line* (Grupo ZAP, 2020). Esse indicador também serve para aferir a dinâmica imobiliária que interessa às análises territoriais, porque diferencia as regiões da cidade de acordo com os preços imaginários praticados no mercado formal.

Imagem 14. Resultados parciais ilustrativos da organização das bases de dados sobre dinâmica imobiliário no msp



Fonte: EMBRAESP, 2017/Grupo ZAP, 2020. Elaboração dos autores.

A utilização dessa última base de informações só foi possível graças à parceria firmada entre o Grupo ZAP e o Insper. Contudo, o acesso e o uso das informações passam por um conjunto de termos e restrições que, via de regra, restringe as possibilidades de análise exploratória da base como um todo. O acesso ao banco de dados é feito presencialmente na sede do grupo (Rua Bela Cintra, 539, Consolação, São Paulo, SP) mediante agendamento. Para fazer a consulta, foi disponibilizado um terminal desconectado da internet — ou de qualquer outro servidor — que continha somente as informações requisitadas previamente. Nenhum dado bruto pode ser extraído do terminal sem que sejam tabulados e agregados antes de serem exportados. Assim, todas as operações devem ser executadas no terminal disponibilizado pela empresa, o qual já tem instalados os ***softwares*** necessários para manipulação do banco

de dados assim como para operações de geoprocessamento. Os pesquisadores que fazem as consultas assinaram um Termo de Confidencialidade assumindo as responsabilidades e se comprometendo a seguir as regras acordadas na cooperação.

As restrições fazem parte do termo de cooperação entre a empresa e o Insper, representando medidas de proteção às informações cedidas, as quais possuem um alto valor comercial para o Grupo ZAP. A impossibilidade de acesso remoto demandou visitas de dois pesquisadores ao terminal da empresa: um especialista em programação (para consultar, manipular e extrair dados) e um especialista em geoprocessamento (para realizar as operações que permitem a sistematização territorial das informações compiladas). A manipulação da base, que depende da "tentativa e erro", ficou, assim, condicionada ao revezamento de dois profissionais em um mesmo computador, fazendo com que correções necessárias se estendam a visitas a serem agendadas no futuro.

A impossibilidade de exportar dados brutos para serem trabalhados posteriormente fez com que o processo de consulta dificultasse o uso exploratório do banco de dados, criando barreiras para análises mais livres e para o surgimento de novas hipóteses de pesquisa. Isso significa que, embora o banco de dados do ZAP Imóveis (plataforma de anúncios imobiliários do Grupo ZAP) oferecesse inúmeras possibilidades e desdobramentos de pesquisa (além do que este projeto previu), sua utilização precisou ser muito bem planejada e direcionada, para que os dados agregados e extraídos respondam exatamente às questões colocadas por este projeto.

Sobre os procedimentos da consulta, alguns cuidados foram adotados:

- Cada linha do banco de dados representa um anúncio de um imóvel. Esse mesmo imóvel pode, portanto, aparecer em mais de uma linha se o anunciante tiver atualizado alguma informação do aluguel na plataforma ZAP Imóveis, o que pode acontecer uma ou mais vezes a cada ano. Como nos interessa saber a evolução dos preços ao longo do tempo, captar valores ano a ano é importante. Porém, nos casos em que há múltiplos anúncios de um mesmo imóvel em um mesmo ano, aquele feito mais próximo do fim foi arbitrado como sendo o mais representativo de todos. Exemplo: no ano de 2017, um mesmo imóvel foi anunciado em fevereiro, julho e novembro aparecendo em três linhas diferentes. O período escolhido para representar o valor daquele ano é o mês de novembro, já que este traz o valor mais atualizado, por ser o mais próximo do fim de 2017.
- Embora as coordenadas geográficas e os endereços estejam descritos com precisão e detalhes nos campos dos anúncios, é importante extrair médias a partir de alguma área de ponderação comum, como um distrito ou setor censitário. Assim,

depois de selecionadas as linhas que representam os imóveis a cada ano, foi preciso atribuir uma dessas informações ao banco de dados, o que só é possível por meio do geoprocessamento. Para tanto, uma lista de coordenadas geográficas que representam os imóveis anunciados é exportada. Assim, cada uma delas vira um ponto geolocalizado em uma base cartográfica, podendo se sobrepor a qualquer outra informação geográfica.

- Após a geolocalização dos imóveis, a camada de setores censitários (que oferece paralelo com outros dados territoriais como os do IBGE) foi sobreposta à camada de pontos para que se pudesse transferir informações à outra camada por meio do comando spatial join. Dessa forma, foi possível atribuir ao ponto do imóvel o código de identificação do setor censitário em que ele se localiza.
- A base cartográfica de pontos que representam os imóveis do banco de dados foi, então, retornada a ele trazendo a informação sobre os setores censitários a que cada ponto pertence. Assim, foi possível extrair as médias dos valores do metro quadrado por áreas que podem ser espacializadas — os setores censitários. Trata-se de um comando único que calcula automaticamente o valor médio para os milhares de setores existentes, mas que leva algum tempo já que processa um grande volume de operações.
- O resultado final é uma tabela com dados agregados por setor censitário que mostra o valor da terra medido pelos preços anunciados no portal ZAP Imóveis, que representa parte do mercado formal de imóveis da cidade de São Paulo.

Por conta da pandemia do novo coronavírus, não foi possível agendar e realizar novas consultas presenciais, o que limitou a extração de dados. Entretanto, as visitas que foram viabilizadas até o início da quarentena permitiram a organização dos seguintes dados referentes ao **aluguel de apartamentos e *flats/kitnets*** no período entre 2014 e 2019:

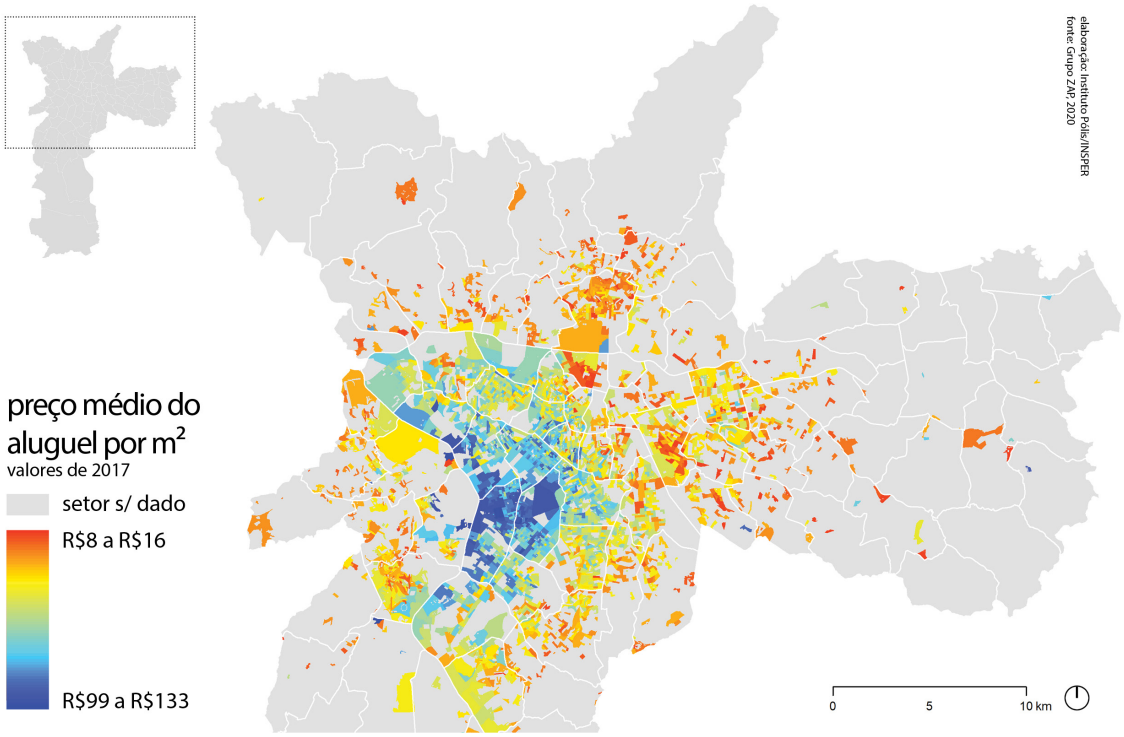
- A média do valor do metro quadrado por setor, medida pela média do preço (R$) do m² de cada imóvel anunciado (que é um valor fechado no banco de dados), e;
- O metro quadrado médio, medido pela média extraída do somatório de preços (R$) em relação ao somatório de áreas (m²) em cada setor.

São dados conceitualmente distintos e foram extraídos propositalmente para verificar se haveria muitas distorções dentro de um mesmo setor censitário — possivelmente decorrentes de anúncios muito díspares do conjunto de cada área —, o que não se confirmou. Em uma primeira análise, os resultados entre valor do metro quadrado médio

em um setor e a média do valor do metro quadrado do setor são muito próximos, sugerindo que tanto um quanto outro podem ser usados como indicador para as análises pretendidas.

Os anos de 2014 e de 2019 estavam com poucas informações e não puderam ser incorporados nas médias, de modo que só foi possível tabular e espacializar os anos de 2015, 2016 e 2017. O Mapa 30 ilustra o resultado do processo descrito anteriormente ainda que sem qualquer rigor cartográfico de classificação ou de representação.

Mapa 30 – Preço médio do aluguel (r$/m2) por setor censitário em 2017



Fonte: Grupo ZAP, 2020. Elaboração dos autores.

Dentro de uma mesma gradação de cores, áreas azuis representam os setores censitários onde as médias do valor do metro quadrado de imóveis para locação são mais altas no ano de 2017: até R$133/m² alugado. As áreas mais vermelhas representam os setores com menores médias: que variam entre R$8,00/m² e R$16/m² alugado. O contraste entre as áreas demonstra a espacialização de uma diferenciação entre o valor do solo urbano já esperada: trata-se de um padrão territorial em que as áreas mais valorizadas estão, de fato, no quadrante a sudoeste do centro, onde ficam os distritos mais ricos da cidade. Essa visualização confirma que os procedimentos executados para extrair e tabular os dados estão corretos e podem ser replicados para consultas futuras.

As áreas em branco são setores censitários onde não havia anúncios na plataforma ZAP Imóveis, o que também confirma a leitura inicial de que esse banco de dados tem uma abrangência territorial pouco representativa na maioria dos bairros fora do centro expandido da capital. Essa espacialização preliminar mostra que as manchas coloridas — que indicam a presença de dado — ficam cada vez mais rarefeitas conforme a distância em relação ao centro do município aumenta. Essa análise preliminar confirma a hipótese inicial desta pesquisa sobre os dados utilizados: a leitura dos valores imobiliários não poderia ser feita somente com os dados do mercado formal disponibilizados pelo Grupo ZAP e que o uso dos valores dados pela PGV é fundamental para construir análises mais completas.

Sobre os valores aferidos a partir da base do Grupo ZAP:

- A base de dados do Grupo ZAP oferece os valores praticados no mercado imobiliário com mais precisão e atualização. Entretanto, ela oferece uma abrangência territorial mais restrita porque representa os preços dos anúncios e negociações de imóveis das áreas onde a plataforma ZAP Imóveis tem melhor adesão de mercado, excluindo, portanto, regiões periféricas e/ou áreas onde predomina o mercado informal de imóveis. Considerando os objetivos da pesquisa e das análises territoriais, a abrangência territorial restrita é também uma limitação significativa para os dados que interessam às leituras.

Sobre as leituras possíveis a partir da base da PGV:

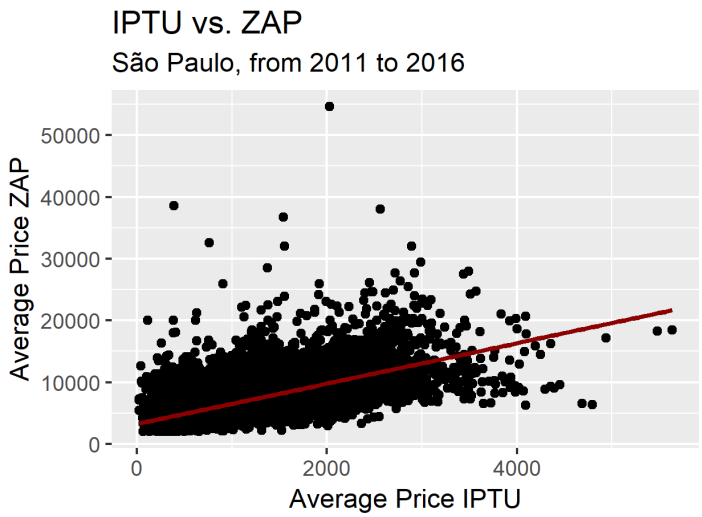
- A base de valores do IPTU registra o valor venal dos imóveis e é usada para definição da alíquota de cobrança do imposto municipal. Há, reconhecidamente, uma defasagem entre valores venais e valores de mercado dos imóveis. Contudo, dois fatores pesam favoravelmente à utilização dos valores da PGV. O primeiro fator diz respeito à abrangência territorial, que é representativa a todo o Município de São Paulo — incluindo bairros fora do centro expandido e áreas rurais. O segundo fator diz respeito à própria defasagem dos preços que, embora exista, não compromete significativamente as leituras pretendidas. Isso porque, para os objetivos desta pesquisa, é mais importante mapear a variação territorial do valor imobiliário entre as diferentes áreas da cidade do que computar a atualidade dos preços em si. Em outras palavras, é mais importante uma base que abranja todo o Município de São Paulo e que informe os valores diferenciais entre as regiões da cidade, do que uma base que registra preços atualizados somente para algumas delas — notadamente as regiões onde se praticam preços médios mais elevados.
- Embora não acompanhe os preços de mercado de forma tão dinâmica, os valores registrados pela PGV têm sido corrigidos anualmente por decreto, conforme valores

de referência atualizados em 2013 pela Lei Municipal n. 15.889. Há, portanto, um esforço regular por parte do Executivo Municipal de manter atualizada a PGV sem que a defasagem entre ela e os preços de mercado aumente ao longo dos anos.

- Uma comparação entre os dados da base do Grupo ZAP e da PGV mostra que, na realidade, essa defasagem tem diminuído desde 2011. O índice de correlação[53] feito para os valores médios do metro quadrado do mercado e do IPTU aumentou entre aquele ano e 2016 (Imagem 15). Isso indica que, nas áreas da cidade para as quais ambas as bases oferecem dados, a diferença de valores entre uma Grupo ZAP e PGV não interfere na representatividade dos valores registrados pela Prefeitura Municipal. Na prática, as atualizações periódicas da PGV têm corrigido gradualmente a defasagem de valores, o que aumenta ainda mais a confiabilidade sobre esta base de dados.

53 O índice de correlação foi produzido pelo pesquisador Rafael Pucci, que desenvolve a pesquisa "Competição por terras urbanas entre mercados formal e informal: a economia da remoção de favelas" como tese de doutoramento, em andamento, pelo INSPER.

Imagem 15. Gráficos elaborados por rafael pucci para avaliar a correlação entre preços de iptu e valores praticados pelo mercado imobiliário



Data – IPTU and Market prices

Year	Correlation Index
2011	0.49
2012	0.55
2013	0.57
2014	0.69
2015	0.70
2016	0.72

	Dependent variable:
	ZAP.log.price
IPTU.log.price	0.283***
	(0.002)
Time Trend	YES
Observations	36,297
R2	0.542
Adjusted R2	0.542
Residual Std. Error	0.254 (df = 36290)
Note:	*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Fonte: Pucci, 2020.[54]

2. GEOCODIFICAÇÃO DOS ENDEREÇOS

O software de geoprocessamento utilizado para localizar os endereços de interesse é o Quantum GIS, cujo plug-in MMQGIS adiciona funções extras ao programa original, permitindo operações como a **geocodificação**. Utilizando uma API do Google[55] (habilitada por uma chave que a própria empresa oferece), o programa acessa a base de logradouros e realiza o procedimento de geocodificação de uma lista determinada de endereços.

54 Esse índice de correlação foi produzido no âmbito da pesquisa de Rafael Pucci: "Competição por terras urbanas entre mercados formal e informal: a economia da remoção de favelas"; como tese de doutoramento, em andamento, pelo Insper. (PUCCI, 2020).

55 API é um conjunto de rotinas e padrões de programação que permite acessar uma plataforma ou banco de dados on-line.

A ferramenta apresenta altas taxas de acerto quanto mais padronizada estiver a descrição do endereço que se deseja localizar e quanto melhor for a base referencial de logradouros usada para tal procedimento. Nesse caso, o sistema utilizado corresponde à base de mapas do Google, serviço amplamente utilizado no dia a dia para localização pessoal e definição de rotas, que oferece um amplo e detalhado banco de endereços para municípios, como São Paulo. Uma vez que a relação de endereços dos imóveis das ações possessórias levantadas esteja consolidada, o software realiza o procedimento de transformar a informação de texto — que é a descrição do logradouro — em uma coordenada geográfica (um ponto no mapa) que, por fim, irá compor a base georreferenciada de endereços das ações para as análises posteriores.

É importante dar ênfase à extração e preparação dessa lista de endereços porque a sua qualidade é determinante para o sucesso da etapa de geocodificação. Por essa razão, a extração dos logradouros a partir das publicações dos processos de ações possessórias identificadas deve ser feita com cuidado, podendo ser revista quantas vezes forem necessárias até se chegar em um resultado satisfatório. O processo tem idas e vindas, porque pressupõe uma inteligência de rastreamento e de extração de informações textuais que não é trivial, dadas as condições em que se apresentam (quando se apresentam) a localização dos imóveis em questão.

Na prática, na metodologia de extração através de máquinas, os endereços nada mais são que trechos de interesse dentro de textos mais extensos. Não há nenhum valor inerente a esse pedaço de texto que o torne facilmente identificável. Quem atribui algum valor a ele são as pesquisadoras e pesquisadores que reconhecem a importância da informação que ele apresenta, mas não há objeto comum, elemento gráfico ou escrito que o separe e o localize — de forma clara e padronizada — dos demais trechos em uma publicação qualquer. Tendo em vista essas características, a estratégia de captação dos endereços foi baseada na definição de expressões regulares que caracterizam o prenúncio da descrição de um logradouro nos textos de ações possessórias. Apesar de não terem formatação e local determinados dentro das publicações, os endereços de imóveis podem ser descritos por enunciados que, mesmo não seguindo um padrão único, encontram recorrências. São frases curtas que raramente antecedem outra informação que não a descrição de uma rua ou avenida, por exemplo. Assim, identificar tais enunciados é o método mais seguro para identificar os endereços no meio de milhares de textos de publicações.

Portanto, a estratégia de pesquisa foi identificar, a partir da leitura de publicações das ações possessórias, as diferentes recorrências discursivas usadas para apresentar um endereço de imóvel. Foram lidos 77 processos ainda na fase inicial de calibragem da técnica que produziria o banco completo de ações possessórias para a pesquisa. Essa primeira leitura foi,

posteriormente, complementada por uma amostragem de cem novas ações possessórias, recolhidas da segunda rodagem de expressões regulares, quando os parâmetros já estavam melhor ajustados para identificar ações possessórias de bens imóveis. Dessa vez, foram separadas apenas ações no município de São Paulo, para que a leitura dos termos e enunciados fosse feita sobre uma amostra mais representativa do vocabulário típico que identifica endereços nas ações da comarca da capital paulista, objeto do estudo de caso. Cerca de 43% das publicações das ações possessórias de bens imóveis56 lidas descreviam o endereço ou apresentavam alguma referência à localização do imóvel.

Os trechos de interesse foram separados e agrupados pelo tipo de enunciado que apresenta a informação do logradouro. As formas mais comuns de se anteceder um endereço que puderam ser identificadas foram:

- "imóvel localizado na…" e
- "imóvel situado na…".

Para cada um desses enunciados, foram identificadas inúmeras variações de número e gênero, além de preposições e pronomes que também se alternavam. Exemplo: "O [masculino] imóvel localizado [masculino]" poderia, eventualmente, dar lugar a "A [feminino] área localizada [feminino]". Às vezes a preposição contraída com artigos ("no" e "na") dava lugar ao termo "à", que também não raramente poderia vir sem a crase: "do imóvel localizado à/a rua…".

Também foram identificadas outras formas de se referir a endereços, como:

- "imóvel sito à…";
- "situa-se na…", ou simplesmente
- "endereço:..."

Ainda que mais residuais, esses enunciados (junto com todos os outros identificados) deram base à formulação de parâmetros que regraram a coleta dos trechos de interesse nos textos das publicações. Para que a métrica de coleta conseguisse extrair exatamente os endereços, também foram elencadas possibilidades de terminações, isto é, termos ou enunciados que comumente encerram a descrição do logradouro, tais como:

56 Naquela etapa, apesar dos avanços de programação e do desenvolvimento técnico da pesquisa, algumas ações de bens móveis continuavam sendo captadas indevidamente pela máquina. 15 das 100 publicações daquela amostra (comarca da capital paulista) se referiam a automóveis. De certo modo, esta leitura também serviu para complementar os recursos de filtragem para que a rodagem final da base de dados do TJSP fosse mais precisa e eliminasse ações daquele tipo. Para o propósito desta leitura, o total de ações de bens imóveis analisadas foi de 85 textos portanto.

- Capital (1);
- São Paulo (3);
- São Paulo (SP) (1);
- São Paulo/SP (2);
- São Paulo, SP (3).

Em paralelo a esse procedimento, foram identificados e registrados os endereços de fóruns, varas ou sede do Cejusc mencionados nos mesmos processos consultados. Esses logradouros não fazem referência a imóveis em litígio e, portanto, não são interessantes à pesquisa, podendo ser eliminados da extração final caso sejam captados pelas regras estabelecidas.

Dados esses parâmetros, as regras de extração foram elaboradas e deram origem ao primeiro banco de endereços com 1.563 resultados. Desse total, 284 resultados estavam vazios (sem texto algum) ou inconsistentes, apresentando artigos, como "o" ou "a", ou pronomes, como "nesta", sem qualquer outra informação útil.

Além desses falsos positivos, muitos resultados estavam duplicados. Esse fenômeno é, possivelmente, consequência da menção a um mesmo endereço que é feita mais de uma vez ao longo do processo — mesmo que em publicações diferentes. Pelas regras de extração desenvolvidas, cada menção se transforma em um resultado planilhado, o que infla o número total. Eliminadas as duplicatas, obteve-se uma lista de 725 endereços, dos quais 724 foram devidamente espacializados pelo método de geocodificação apresentado anteriormente. Desses, 448 pontos correspondem a imóveis localizados na capital paulista.

Esses 724 endereços georreferenciados representam apenas 9,7% do universo de 7.418 ações possessórias coletivas de bens imóveis (da tipologia habitacional) no Tribunal de Justiça de São Paulo. A baixíssima representatividade tornou obrigatória a imediata revisão dos parâmetros que orientaram a primeira extração de endereços, o que foi feito por duas frentes:

1. Os chamados "falsos positivos" oferecem, potencialmente, indícios de quais melhorias poderiam ser feitas. Isso porque, em tese, as regras construídas previamente chegaram a identificar algo que fosse de interesse em algum texto de publicação, mas, ao extrair o trecho com endereço, captou um espaço vazio, um artigo ou pronome soltos. Reler o texto desses processos poderia:

a. apontar os erros e sugerir alterações nas regras de captação e;

b. indicar novos enunciados que antecedem endereços e que não haviam sido percebidos nas leituras da amostragem inicial.

2. As menções a imóveis feitas pelo nome do condomínio ou do residencial, em vez da descrição do logradouro, também são informações úteis que podem identificar mais localizações — ainda que o procedimento de reconhecimento e geocodificação possa ser diferente daquele que identifica endereços padronizados.

A revisão dos parâmetros foi feita, então, a partir da leitura das cerca de 270 publicações que trouxeram falsos positivos, com objetivo de identificar:

- Possíveis erros que explicassem o porquê de algumas regras não terem funcionado propriamente;
- Novas métricas que orientassem e complementassem os códigos de reconhecimento e extração de endereços;
- Um vocabulário específico que representasse aquelas menções a imóveis por um nome que o identificasse — sem referência direta ao seu logradouro.

A leitura dos processos rendeu algumas conclusões que deram base a correções, melhorias e novas orientações:

1. Muitos falsos positivos parecem ser resultado de um problema de segmentação do texto da publicação e não das regras. Muitos textos lidos possuíam espaçamento duplo ou triplo entre uma palavra e outra. Esse tipo de problema pode ser determinante no insucesso de códigos programados para identificar e extrair textos. A busca por "... imóvel localizado na... [espaçamento simples]" certamente vai apresentar resultados frustrantes se muitas dessas expressões estiverem redigidas como "...imóvel localizado na... [espaçamento triplo]". São detalhes que fazem toda diferença e se explicam, ou por erros de digitação na redação original do texto, ou por erros de segmentação no processo de transformação dos arquivos do *Diário Oficial* em texto legível. A solução foi eliminar essas ocorrências substituindo todo espaçamento duplo ou triplo pelo espaço simples em todos os textos antes de realizar a extração;

2. Foram identificadas, ao menos, 25 novos enunciados que caracterizam a antecipação de um endereço. A maioria deles representava variações daquelas regras já identificadas anteriormente, com alterações no gênero, na posição da vírgula, na acentuação, no pronome usado etc. Cada novo enunciado apresentava entre 1 e 4

ocorrências, o que parece residual num total de 270 textos, mas é significativo como parâmetro de códigos que têm mais de 7 mil processos para vasculhar;

3. "Conjunto habitacional" e "loteamento" foram os termos agregados ao vocabulário para captar menções indiretas (sem logradouro especificado) a imóveis;

4. Novos endereços da sede de fóruns regionais ou escritórios de Cejusc foram acrescidos à lista de dos logradouros que não interessam à pesquisa e que devem ser eliminados da base caso sejam identificados pelo procedimento de extração;

5. Uma forma muito particular de prenunciar um endereço foi identificada nas citações de oficiais e oficialas de justiça que narram diligências a determinados endereços para notificar algumas das partes ou executar alguma reintegração, por exemplo. O vocabulário que identifica esses endereços ("dirigi-me a", "diligenciei a" etc.) foi adicionado, mesmo que os resultados derivados desse tipo de enunciado precisem ser cuidadosamente analisados. A permanência ou exclusão dos endereços extraídos por esse grupo de regras depende se eles são logradouros do imóvel em disputa ou apenas residência das partes notificadas — o que não, necessariamente, representa o local de litígio.

6. A estratégia de definir a terminação dos endereços foi totalmente abandonada. Definir regras de como um logradouro é descrito restringe as possibilidades de extração a, somente, aqueles endereços que se encaixem perfeitamente nos parâmetros de começo e fim; o que não é o caso da maioria deles, uma vez que não há um padrão descritivo. Definir regras de terminação dos endereços poderia ser até contraproducente ao esforço de ampliar as métricas de captação que visa identificá-los pela forma como são anunciados.

Desconsiderar as terminações é mais vantajoso, porque amplia a capacidade de extração dos logradouros, ainda que o custo dessa escolha seja uma base de endereços mais "sujos". Como não há termo ou expressão que determine o fim da captação do trecho de interesse, o código foi programado para extrair um número determinado de caracteres que sucedem os endereços. Por essa metodologia, é esperado que apareçam resultados como "Av. São João, 307, Centro- São Paulo/SP, onde vive a ré e seu cônj...". O texto do endereço é extraído sem problemas, mas o conteúdo que o segue (e que não serve a esta pesquisa) também é captado, seja ele qual for.

Essa alternativa de extração incorre, portanto, em alguns cuidados, pois a "limpeza" da base extraída torna-se imprescindível. É fundamental que o conteúdo que sucede a descrição dos

logradouros não seja muito extenso para não comprometer o processo de geocodificação. Pode haver algum texto residual, mas não muito. Isso porque o software que se encarrega da geocodificação busca sempre maximizar a eficácia do processo de transformação de textos em informações geográficas. O programa possui uma calibragem que garante que endereços "sujos" sejam devidamente geolocalizados, preterindo o texto residual que, de fato, não importa para o procedimento.

A alternativa foi eliminar os excessos de texto formando grandes grupos, de acordo com a extensão média de cada endereço: essa é uma estratégia viável que não requer esforço de tratamento individual para cada logradouro. Após a limpeza, mesmo que algumas palavras ou letras residuais permaneçam, o conteúdo não se torna um volume de informação inútil a ponto de confundir a geocodificação.

Feitas essas observações, a nova extração foi processada a partir da base geral de possessórias no estado de São Paulo sem distinção de comarca. A opção por não fazer uma filtragem prévia — limitando, por exemplo, a extração dos processos somente marcados com números de identificação da Comarca da Capital — deve-se ao fato de que, nos primeiros testes, foram identificadas ações possessórias com logradouros no MSP e com números de processos de outras comarcas do TJSP. Portanto, para evitar uma seleção que pudesse excluir acidentalmente imóveis de interesse na capital, não houve filtro prévio por comarca.

A extração final produziu uma relação com **8.124 resultados**; um número alto e que, certamente, não reflete a quantidade real de processos com endereços devidamente descritos. É um número superior ao total de processos identificados como sendo de ações possessórias coletivas (de moradia) no estado. Há, evidentemente, muitas duplicatas e novos tipos de falsos positivos. Mas também há resultados com boas descrições, tal como:

- "Rua Vinte e um de abril, 340, bairro do Brás. Autorizo, desde logo, o arrombamento e a utilização de força policial, se necessária, que d", que corresponde a uma extração bem-sucedida com um bom padrão descritivo do endereço (em negrito) e uma parcela de texto residual facilmente eliminável.

Dentre os resultados que não correspondem, em absoluto, a qualquer formato possível de referência a um imóvel e que, portanto, precisam ser excluídos da base, estão:

- "zona urbana do município Por conseguinte, o contribuinte do IPTU é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil ou seu possuidor a qualqu", ou;
- "endereço de fls. 76. Int.(mandado aditado)- ADV: LUIS GUSTAVO RISSATO DE SOUZA (OAB 261686/SP), ALCIDES BENAGES DA CRUZ (OAB 101562/SP)", ou;

- “Publicação Oficial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo- Lei Federal n. 11.419/06, art. 4º Disponibilização: sexta-feira, 9 de maio”.

Alguns resultados apresentam uma configuração mais complexa em que a posição do trecho de interesse não favorece limpezas padronizadas. Essas, sim, demandam atenção individualizada no processo de tratamento da base. Exemplo:

- “(dois terrenos localizados um na Rua Francisco de Soutomaior n. 431 e outro na Rua Jerônimo Pedroso de Barros n. 301, Lajeado- Guaianases) que foi”;
- “(lote 195 Rua Zituo Karasawa) que foi invadido pelos requeridos. Designada audiência de justificação de posse os réus identificados fo”;
- “(Lote 08, do empreendimento “Castanheiras”) e que permitiu que o réu nele ficasse temporariamente, e que nele construísse, possibilitando a ela, dep”.

A partir dessa base, foram feitos procedimentos de limpeza dos textos extraídos: duplicatas e textos que estavam em desacordo foram excluídos e aqueles que continham endereços para o mapeamento foram devidamente padronizados. A seguir, estão descritos os procedimentos e cuidados dessa etapa de limpeza da base final:

- Endereços duplicados, mas com números de processos diferentes permaneceram. Exemplo: o número e a rua de imóveis em processos diferentes podem ser os mesmos, mas cada processo pode tratar de unidades habitacionais (apartamentos) diferentes, ainda que não tenham sido devidamente mencionados. São poucos os casos, mas, por estarem identificados por números de processos distintos, é mais seguro não os excluir, ainda que os textos de endereços extraídos possam não ser suficientes para confirmar esse tipo de suposição;
- Números de processos que se repetem (uma ou mais vezes) e que apresentam endereços diferentes podem indicar diferentes locais de diligência e não o fato de haver mais de um imóvel objeto em uma mesma ação possessória. Aqui, a leitura foi feita individualmente para detectar qual dos endereços mencionados é o imóvel em litígio, para, quando possível, eliminar aqueles que são apenas destino de diligências;
- Verificação de ações cujos imóveis em disputa estão, certamente, no MSP. Para identificá-las, foram usados termos como:
    - “nesta capital”, “capital”, “comarca da capital”, “município de são paulo” e “comarca de são paulo”;
    - “São Paulo/SP” e variações;

    - nomes de foros regionais da Comarca da Capital;
    - nomes dos 96 distritos e das 32 subprefeituras da Capital;
    - quando havia menção ao CEP, as sequências de números de identificação exclusiva da capital (01000 a 05999 e 08000 a 08499) também foram usadas.
- Exclusão de processos de imóveis em outros municípios a partir de busca ativa pelo nome desses municípios. Exemplo:
    - "São Vicente-SP", "São Vicente/SP" e "São Vicente, SP" com as variações de espaçamento duplo, triplo, único ou alternado;
    - "Sao Vicente": grafias erradas ou erros de digitação também foram considerados nessa etapa de exclusão;
- Exclusão de resultados com trechos aleatórios de publicação ou simplesmente vazios. Alguns desses resultados foram eliminados já na planilha da base de dados quando facilmente identificados. Entre os falsos positivos eliminados, estão textos que usavam a palavra "endereço", por exemplo, para:
    - Mencionar o "endereço acima citado", "acima mencionado", "apontado na inicial", "constante na inicial" sem qualquer referência ao logradouro propriamente dito;
    - Mencionar a necessidade de "atualizar o endereço" de alguma das partes para que fosse citada;
    - Mencionar a confirmação de "endereço de e-mail" ou "endereço eletrônico".
- Exclusão definitiva dos endereços de varas, fóruns escritório do MP, Cejusc etc.;
- Exclusão definitiva de todos os resultados referentes a ações possessórias não classificadas como coletiva;
- Categorização do que é "conjunto habitacional";
- Idem para aparentes diligências (incerteza sobre ser ou não imóvel em litígio).

Realizados os procedimentos de limpeza, formatação e padronização da base, os 3.702 resultados foram organizados em seis diferentes grupos (ver esquema resumido na Imagem 16):

1. Lista de endereços da capital com logradouros adequadamente descritos;

2. Lista de locais da capital sem logradouro descrito, mas com alguma menção ao imóvel (em sua maioria, conjuntos habitacionais);

3. Lista de logradouros adequadamente descritos, com indícios de que estejam no MSP, seja porque o número do processo indica a comarca da capital, seja porque há menção a um bairro ou distrito que, possivelmente, pertence à capital;

4. Lista de locais sem logradouro descrito, mas com alguma menção ao imóvel (em sua maioria, conjuntos habitacionais) com indícios de que estejam no MSP, seja porque o número do processo indica a comarca da capital, seja porque há menção a um bairro ou distrito que, possivelmente, pertence à capital;

5. Lista de logradouros adequadamente descritos, com poucos indícios que estejam na capital, porém sem qualquer indício mais explícito sobre o imóvel em questão estar em outro município do estado de SP;

6. Lista de locais sem logradouro descrito, mas com alguma menção ao imóvel (em sua maioria, conjuntos habitacionais), com poucos indícios que estejam na capital, porém sem qualquer indício mais explícito sobre o imóvel em questão estar em outro município do estado de São Paulo.

Imagem 16. Esquema resumido do processo de limpeza para geocodificação dos endereços extraídos até a constituição final da base com 857 imóveis mapeados

Fonte: Elaboração dos autores.

Essa separação é importante para que o procedimento de geocodificação não use a mesma calibragem para localizar endereços de listas que apresentam níveis de certeza tão distintos. A acurácia aplicada à base de logradouros bem descritos dos imóveis na capital não pode ser a mesma aplicada a imóveis identificados pelo nome (sem logradouro claro), cuja localidade no MSP não é certa. Trata-se de um meio de certificação para que imóveis de fora do MSP não sejam forçosamente geolocalizados na capital como forma de o *software aumentar artificialmente a eficácia do resultado final. A segmentação em grupos também é uma forma de organizar e facilitar a verificação e a limpeza, se necessárias, após o procedimento da geocodificação automática.*

O resultado parcial dessa etapa resultou em 835 imóveis na capital, 244 com possibilidade de serem ações na capital e 2.669 indefinidos. A partir daí, uma nova verificação foi feita para:

- Identificar e corrigir manualmente os pontos de ações na capital erroneamente geolocalizados em outros municípios, e;
- Corrigir manualmente os imóveis equivocadamente localizados em pontos de referência do MSP, como Praça da Sé, Pinacoteca do Estado, Pátio do Colégio. Isso ocorreu quando o logradouro não pôde ser encontrado automaticamente ou quando a menção ao imóvel (sem descrição de endereço) não foi suficiente para sua geolocalização, e;
- Excluir definitivamente os imóveis geocodificados fora da capital.

Poucos foram os endereços das bases mais indefinidas que se converteram em imóvel geolocalizado, de fato, no MSP. O resultado final localizou 857[57] imóveis que correspondem a 31,7% do total de possessórias coletivas contabilizadas para a capital (2.700).

3 ANÁLISES GERAIS

3.1 DENSIDADE KERNEL E ANÁLISE DE CONCENTRAÇÃO/DISPERSÃO

Embora não correspondam rigorosamente à mesma técnica, mapas de densidade de pontos e mapas de calor são recursos de geoprocessamento comuns para dar suporte às leituras de concentração e dispersão de pontos. A Densidade Kernel é uma ferramenta altamente recomendável para estruturar esse tipo de análise, justamente porque as equações matemáticas e probabilísticas embutidas em suas funções medem e expressam diferentes graus de aglomerações de qualquer evento ou ocorrência (representados pelos pontos). Por esse método, é possível identificar visualmente as áreas de maior dispersão dos imóveis de interesse em contraste com os locais em que eles estão mais concentrados na forma de *clusters*.

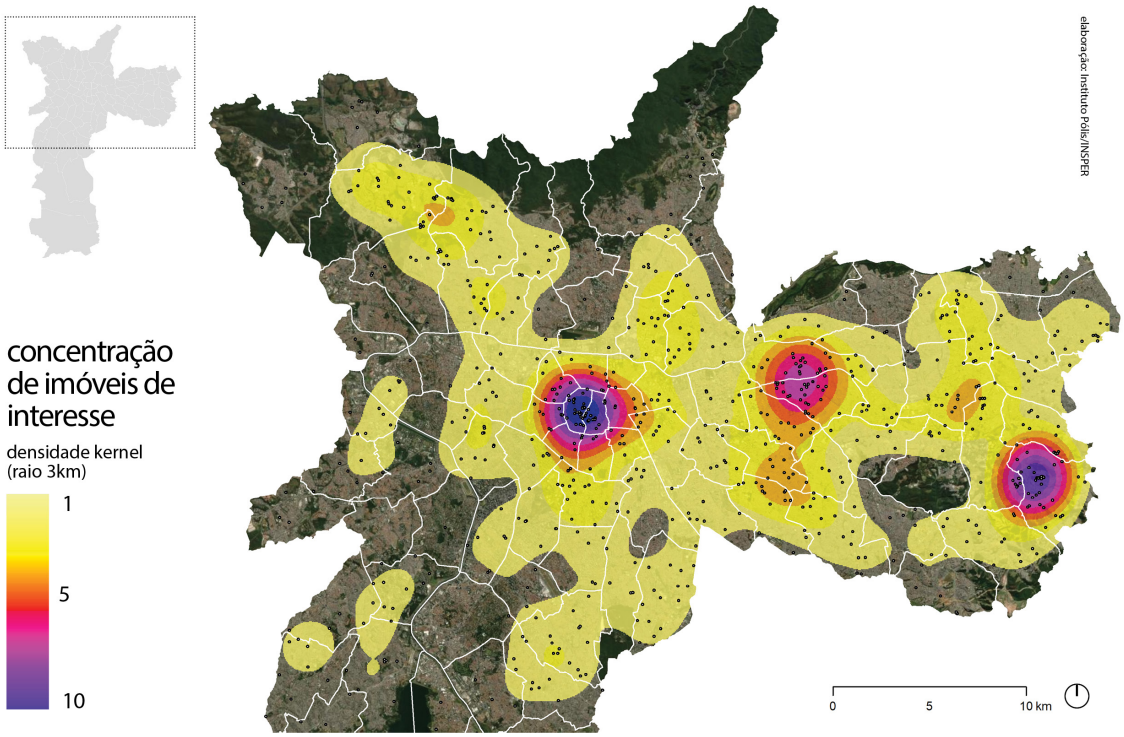
Os *clusters s*ão, portanto, áreas de maior concentração de pontos num determinado espaço, aqui definido pelo território do Município de São Paulo (MSP). Quanto maior o número de pontos e quanto mais próximos eles estiverem uns dos outros, mais destacado é o cluster. A representação dessas leituras se assemelha muito a mapas de calor, em que a intensidade de uma determinada cor é maior quanto maior a concentração de pontos — o que também pode ser feito em escalas policromáticas, atribuindo cores diferentes aos diferentes valores que indicam maiores e menores níveis de concentração.

Apesar do nome "densidade" Kernel, a valoração resultante dessa ferramenta não possui uma unidade de medida. Não há razão métrica ou espacial nos números atribuídos ao mapa de calor final. Na realidade, a Densidade Kernel parte de uma fórmula estatística que calcula a probabilidade de se observar um determinado evento em um determinado local considerando os registros de observação desse mesmo evento em um raio máximo de distância. Por isso, recomenda-se que a leitura dos valores impressos nos mapas de calor tenha como pressuposto a probabilidade de ocorrência e não uma quantidade por área. Por esse motivo, as legendas dos mapas trarão números absolutos que devem indicar (de acordo com a classificação das cores) quantos imóveis a mais seria possível encontrar em um determinado raio partindo de um determinado local. No Mapa 31, a maior aglomeração

57 Em relação à primeira extração que obteve 724 imóveis, esse processo revisado conseguiu listar 133 ações a mais.

de pontos está representada por uma mancha central em azul. A partir de qualquer local dentro daquela mancha, é possível encontrar dez vezes mais imóveis em um raio de até 3 km do que em qualquer outra região da cidade classificada pela cor amarela, por exemplo.

Mapa 31 – Espacialização dos imóveis de interesse e concentração dos imóveis de interesse definida por densidade kernel com raio de 3km

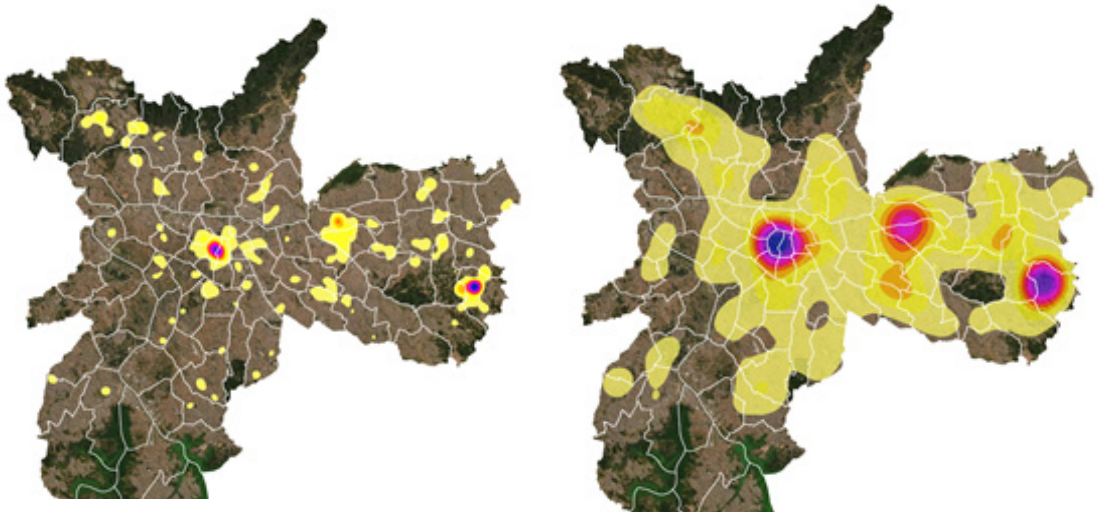


Elaboração dos autores.

O raio e a quantidade de classes (cores que representam um valor diferente) são medidas arbitrárias que podem ser modificadas de acordo com a escala das análises. Em geral, raios maiores identificam e aglomeram eventos em perímetros mais extensos, mas podem produzir visualizações muito genéricas que não detalham os padrões territoriais que se pretende analisar. Se forem muito pequenos, os raios podem gerar *clusters tão ínfimos e isolados que não acrescentam à leitura crua da espacialização original dos pontos.*

À esquerda, o raio de 1km demonstra apenas as concentrações mais localizadas, enquanto, à direita, o raio de 3km permite visualização mais abrangente quanto à concentração e à dispersão dos imóveis.

Imagem 17. Comparação ilustrativa com a diferença entre os resultados da densidade kernel para os mesmos 857 pontos geocodificados



Elaboração dos autores.

A quantidade de classes, também arbitrária, segue a lógica do grau de detalhamento das nuances entre áreas de maior e menor dispersão. Quanto mais numerosas, as classes exprimem gradações mais suaves no território. Quanto menos numerosas, mais contrastante a visualização, porém menos detalhada quanto às transições de valores. De modo geral, a classificação e os valores impressos nas legendas e nos mapas dão suportes à análise territorial, mas a informação que mais importa em um mapa de calor é a leitura que diferencia as áreas de concentração das áreas dispersão de pontos.

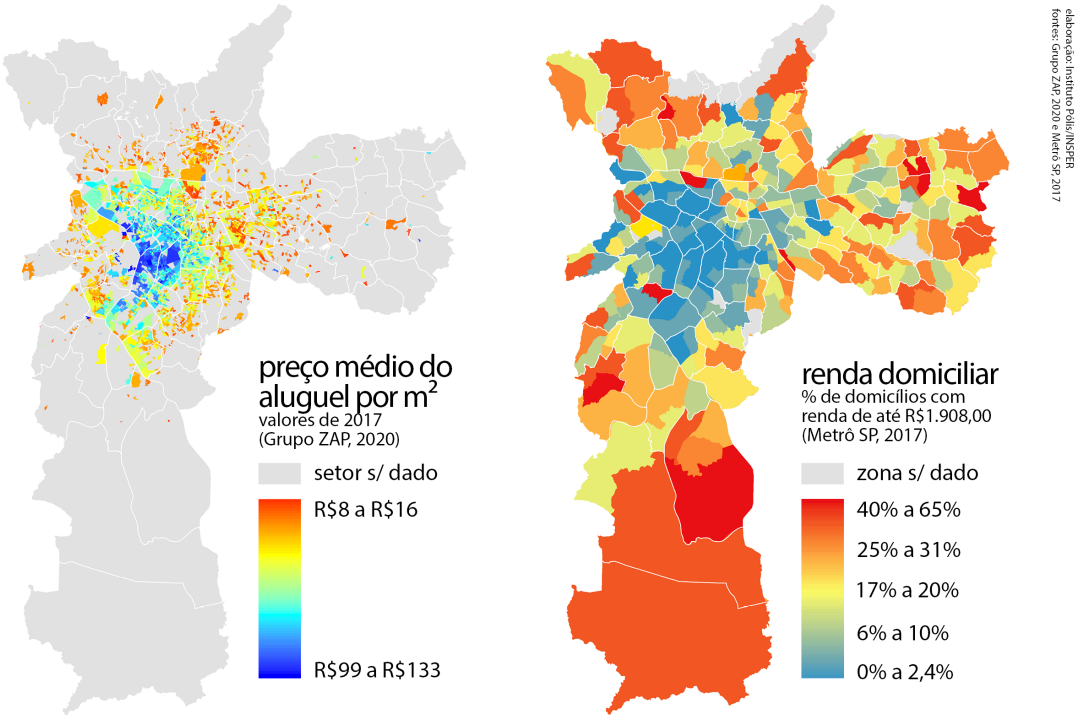
Para a leitura de ***cluster,*** foi adotado um raio de 3 km como referência da Densidade Kernel, o que, na escala de leitura em um território como o MSP é um valor adequado para a identificar grandes manchas de concentração de pontos. Raios menores geram agrupamentos menores (ou mais detalhados), porém são úteis em análises territoriais mais aproximadas. De qualquer forma, é claro que, se os parâmetros fossem outros, os clusters aqui descritos seriam muito diferentes, porém não há necessidade de testar e alternar escalas de análise neste momento.

3.2 DINÂMICAS IMOBILIÁRIAS

O mapeamento do preço médio do aluguel é muito claro sobre as áreas mais caras para se viver na Capital, diferenciando regiões onde a média do preço para locação é superior a R$ 130 por metro quadrado e regiões onde o mesmo metro quadrado custa R$ 16,50. Moema, Pinheiros, Itaim Bibi e Jardim Paulista são os distritos onde as médias são mais elevadas e coincidem com a porção do MSP em que vive a população de maior renda média (Mapa 32).

À esquerda, preço médio por metro quadrado do aluguel e, à direita, porcentagem de domicílios com renda de até R$1.908,00.

Mapa 32 – Comparativo entre dados espacializados



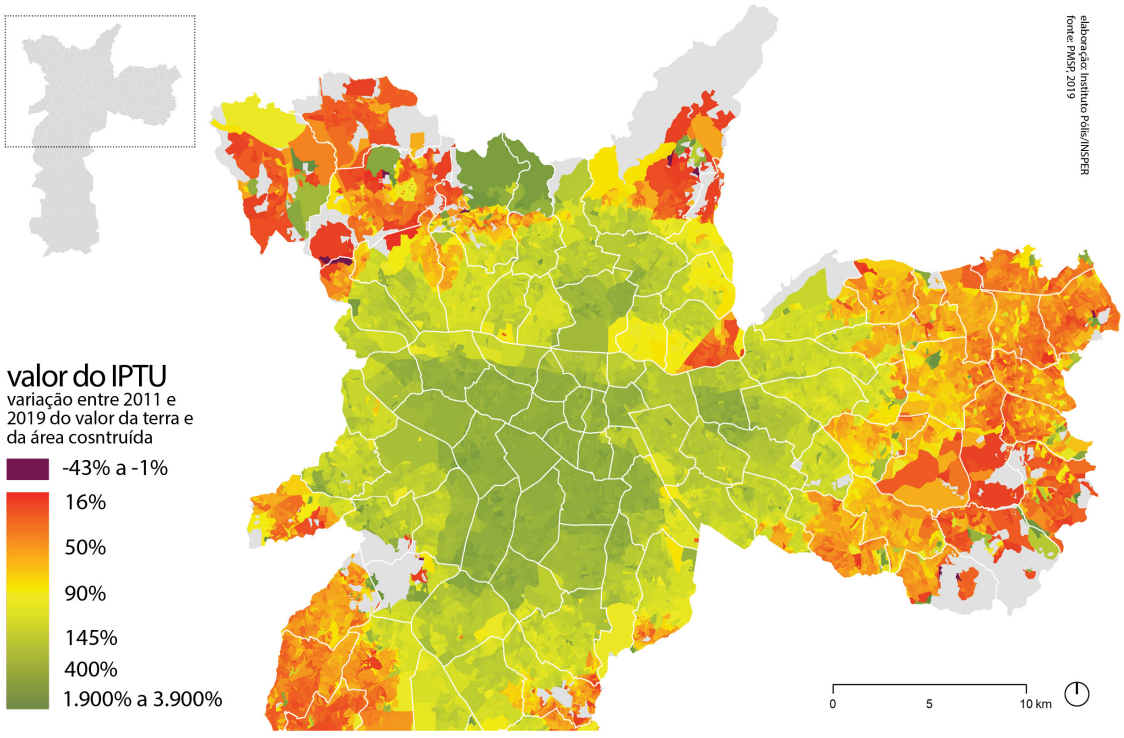
Fonte: Grupo ZAP, 2020 e Metrô SP, 2017. Elaboração dos autores.

O mesmo mapeamento também deixa evidente como o mercado formal digital de aluguel, aqui representado pela plataforma *on-line* de anúncios imobiliários ZAP Imóveis, é territorialmente pouco abrangente: apenas 13,5% do MSP apresenta dados sobre o preço dos aluguéis. Isso equivale afirmar que todo o resto é um vazio de dados: não porque não haja mercado ou transações imobiliárias naquelas áreas, mas porque tais negociações não se dão pelo meio digital. Fica evidente que o mercado imobiliário formal digital é significativamente restrito e não tem representatividade territorial para análises mais globais. A única área com dados disponíveis e que coincide com os clusters é a região central, relativamente heterogênea com grandes variações nos preços do metro quadrado de aluguel. Assim, não é possível correlacionar áreas mais valorizadas ou áreas menos

valorizadas aferidas por essa fonte de dados a qualquer padrão de concentração/dispersão encontrado.

Por outro lado, os dados sobre a variação (1) do valor da terra e (2) do metro quadrado construído na Planta Genérica de Valores (PGV) ao longo do tempo têm uma abrangência territorial quase absoluta para o MSP (Mapa 33). Há poucas áreas que não apresentam valores por conta de pequenas inconsistências no processo de tabulação dos dados originais, o que não compromete as leituras gerais aqui propostas.

Mapa 33 – Espacialização da variação média por setor censitário (2011-2019) dos valores da terra e da área construída conforme valores da pgv (pmsp, 2019)

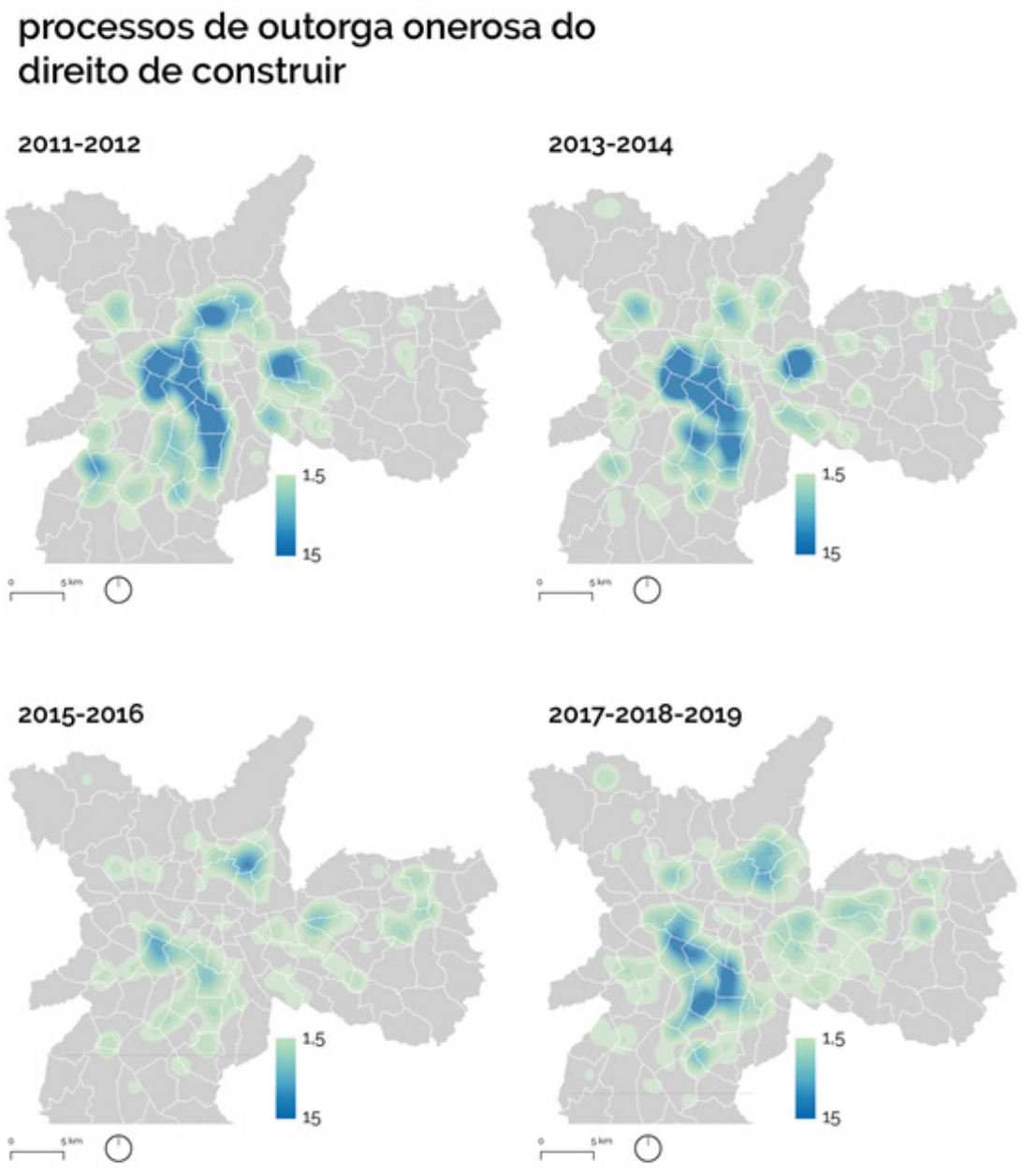


Elaboração dos autores.

O que se observa é um padrão territorial na PGV e, portanto, na cobrança do IPTU, correspondente ao poder aquisitivo das famílias moradoras. Entre 2011 e 2019, houve reajustes progressivos que aumentaram muito mais o imposto para famílias de maior renda sem sobreonerar famílias de baixo poder aquisitivo. No caso de várias áreas periféricas, o reajuste foi pequeno e muito abaixo da média municipal, seguindo a lógica redistributiva da justiça fiscal.

Já o mapeamento da concentração da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) nos diferentes anos ajuda a entender a dinâmica imobiliária, por indicar as áreas onde houve empreendimentos cuja área construída excedeu os coeficientes de aproveitamento básicos. O Mapa 34 é ilustrativo:

Mapa 34 – espacialização dos processos de outorga onerosa do direito de construir (oodc), de 2011 a 2019



Elaboração dos autores.

A OODC — ou apenas "outorga onerosa" — é um instrumento urbanístico que permite que edifícios construam acima do potencial construtivo básico permitido pelo zoneamento, respeitando um limite máximo (estipulado para cada tipo de zona) e pagando um valor referente ao excedente entre o básico e o máximo permitido de área construída. Os recursos pagos pela outorga onerosa são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), que, por sua vez, deve destinar seus recursos a melhorias urbanas em habitação, meio ambiente, mobilidade, equipamentos urbanos etc. Áreas em que o mercado promove um adensamento construtivo acima dos coeficientes básicos, logo geram esse tipo de recurso ao utilizarem o instrumento da outorga onerosa e nos oferece uma ***proxy*** de regiões da cidade com concentração de frentes de expansão do mercado imobiliário e, portanto, áreas em disputa que poderiam ser suscetíveis à conflitos fundiários e ações possessórias.

Esse indicador não destaca tanto a região central quanto os distritos a sudoeste dela, por conta da particularidade da Operação Urbana Centro (OU Centro) que coincide seu perímetro de abrangência com o ***cluster*** central. Na OU Centro, outros instrumentos estão previstos para a captação da valorização imobiliária e adensamento construtivo, além da outorga onerosa. Por outro lado, a espacialização do instrumento confirma a importância da região entre Penha e Vila Matilde como frente de expansão do mercado imobiliário nos últimos anos, o que sugere que, mesmo com a predominância de empreendimentos horizontais, o adensamento construtivo promovido tem sido acima dos coeficientes básicos determinados para as zonas naquela região, demonstrando que a região tem apresentado grande potencial de desenvolvimento do mercado imobiliário formal.

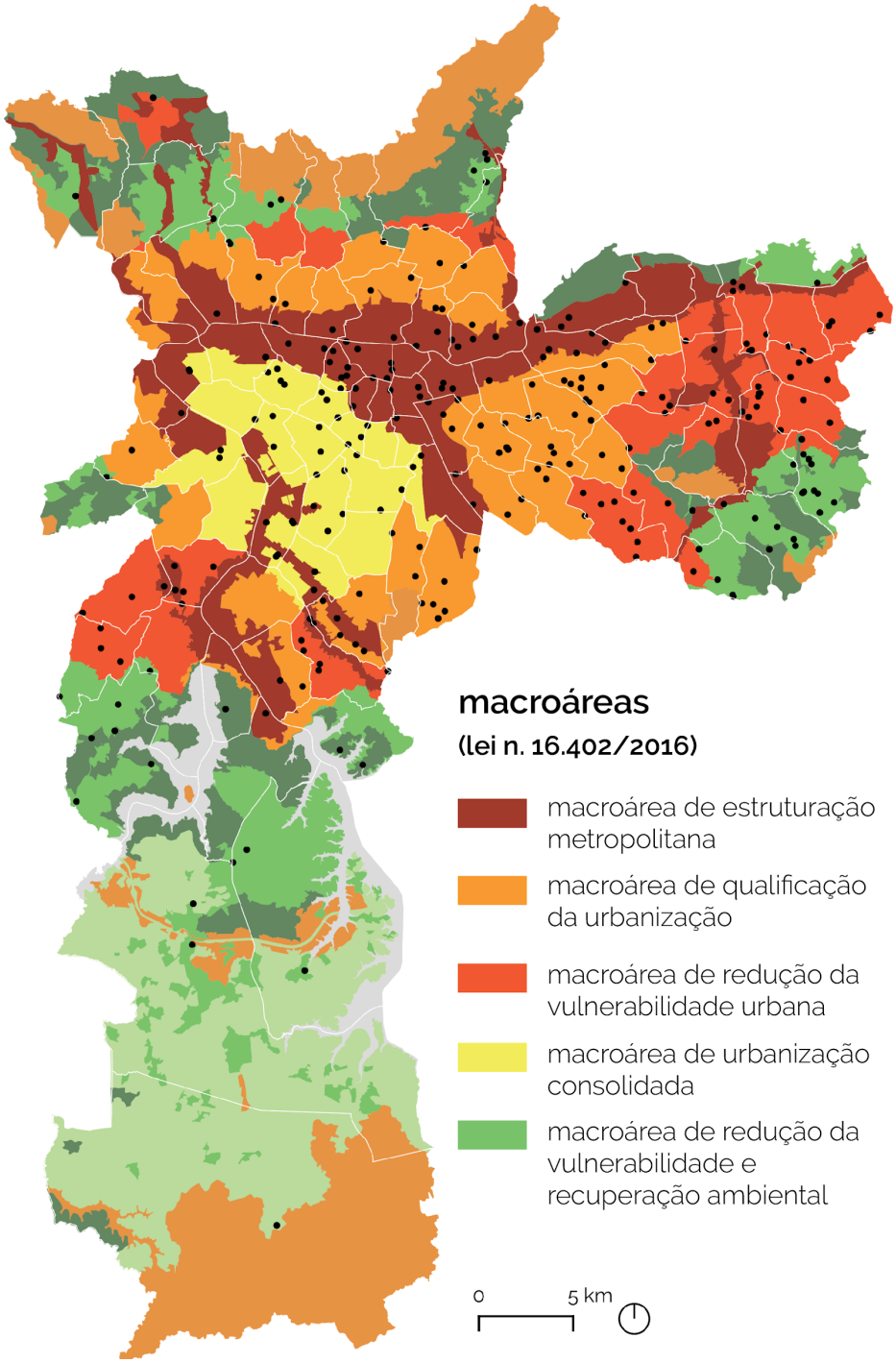
3.3. MACROÁREAS DO ZONEAMENTO VIGENTE (LEI N. 16.402, DE 2016)

A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (Lei n. 16.402, de 2016) concentra 230 imóveis (93,34%) das ações mapeadas entre 2016 e 2019 e está dividida em quatro macroáreas, sendo elas: Macroárea de Estruturação Metropolitana, Macroárea de Urbanização Consolidada, Macroárea de Qualificação da Urbanização e Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana. Setenta e quatro pontos, ou 26,81%, dos imóveis desse agrupamento incidem sobre a Macroárea de Estruturação Metropolitana, que abrange as áreas no entorno dos principais eixos que conectam o município com o restante da Região Metropolitana de São Paulo. É composta por três grandes setores que atingem a região central, as planícies fluviais e as áreas que estruturam as regiões afastadas do centro. As principais diretrizes determinadas pelo Plano Diretor Estratégico são: promover transformações estruturais para o maior aproveitamento da terra urbana, aumentando a densidade construtiva e demográfica e fomentar a implantação de novas atividades econômicas. Além disso, concentra estímulos a projetos de intervenção com legislação

específica, como operações urbanas, projetos de intervenção urbanística e etc. Há uma concentração de pontos nessa macroárea, no ***cluster*** central de imóveis em litígio. Essa concentração reafirma o achado anterior de que as ações possessórias mapeadas advêm de conflitos urbanos, mas também deixa claro a prevalência desses conflitos em regiões da cidade onde a própria legislação urbanística busca promover transformação urbana e promover transformações estruturais para o maior aproveitamento da terra urbana, aumentando a densidade construtiva e demográfica e fomentando a implantação de novas atividades econômicas, o que certamente tem impacto sobre a disputa daquele território para novos negócios.

As Macroáreas de Qualificação da Urbanização e a Redução da Vulnerabilidade Urbana correspondem a 24,28% e 20,6%, ou a 67 e 57 pontos, respectivamente (Mapa 35). São porções do município que estão mais afastadas da região central, marcadas por padrões diversos de urbanização, com oferta variada de empregos e serviços, principalmente na Macroárea de Qualificação da Urbanização. A Macroárea da Redução da Vulnerabilidade Urbana está nas regiões mais periféricas da área urbanizada da cidade, e suas diretrizes se concentram em melhorar os padrões da qualidade urbana e ambiental bem como melhorar os padrões de vida, por meio do acesso a políticas públicas e ofertas de equipamentos. Caracterizam as áreas mais desiguais e vulneráveis da mancha urbana e, somando os pontos de ambas as macroáreas, correspondem a pouco menos da metade das ações possessórias mapeadas. Uma quantidade muito inferior abrange a Macroárea de Urbanização Consolidada, com apenas 32 pontos ou 11,6%. Localizada na região sudoeste, envolve os distritos com maior concentração de renda e qualidade urbana e ambiental, o que demonstra que a disputa de território representada pelas ações possessórias mapeadas se apresenta com menos força nas regiões consolidadas e mais ricas da cidade, concentrando-se em regiões ainda com maior concentração de informalidade e menor renda.

Mapa 35 – espacialização dos imóveis em litígio, agrupados pelo período de 2016 a 2019, e a incidência nas macroáreas estabelecidas pelo plano diretor estratégico (lei n° 16.050/2014)



Fonte: PMSP, 2014. Elaboração dos autores.

Similar ao agrupamento dos pontos que recai sobre o zoneamento anterior, 46, ou 16,67%, dos imóveis mapeados estão sobre a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, caracterizada pela fragilidade ambiental e por prestar serviços ambientais fundamentais à manutenção da vida urbana. Desses, 33 estão na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental, região que está situada nas extremidades do município e é marcada pela alta vulnerabilidade socioambiental, em que as principais diretrizes almejam melhoria das condições de vida e melhor qualidade urbana e ambiental. Ao analisar a localização dos imóveis pelo macrozoneamento, fica evidente mais uma vez que a maioria das ações mapeadas estão atreladas a conflitos presentes no ambiente urbano, tendo em vista a pouca representatividade dos pontos em macrozonas e macroáreas marcadas por temáticas ambientais.

3.4 TIPOLOGIAS HABITACIONAIS

Para a análise cruzada às tipologias habitacionais, foram consideradas as classes que definem, genericamente, os territórios populares na cidade de São Paulo de acordo com os tipos habitacionais:

- **Loteamentos irregulares:** existem 1.999 perímetros mapeados pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) que os define como "[...] assentamentos em que a ocupação se deu a partir da iniciativa de um agente promotor e/ou comercializador, sem a prévia aprovação pelos órgãos públicos responsáveis ou, quando aprovados ou em processo de aprovação, implantados em desacordo com a legislação ou com o projeto aprovado. Do ponto de vista das condições urbanas, os loteamentos irregulares, ocupados majoritariamente por população de baixa renda, sofrem com algum tipo de desconformidade, como a largura das ruas, tamanho mínimo dos lotes, largura de calçadas e implantação de infraestrutura urbana, que configuram uma paisagem árida em que predomina o espaço construído, com alta densidade construtiva, carente de arborização e de espaços livres e de uso comum." (PMSP HabitaSampa, 2016).
- **Favelas:** existem 1.730 favelas mapeadas pela SEHAB, que as define como "[...] assentamentos precários que surgem de ocupações espontâneas feitas de forma desordenada, sem definição prévia de lotes e sem arruamento, em áreas públicas ou particulares de terceiros, com redes de infraestrutura insuficientes, em que as moradias são predominantemente autoconstruídas e com elevado grau de precariedade, por famílias de baixa renda em situação de vulnerabilidade." (PMSP HabitaSampa, 2016). Às favelas da SEHAB foram agregados os perímetros dos aglomerados subnormais, definidos pelo IBGE (2019), que atualizam a compreensão territorial deste tipo de assentamento.

- **Núcleos:** existem 427 núcleos que são "[...] favelas dotadas de 100% de infraestrutura de água, esgoto, iluminação pública, drenagem e coleta de lixo, viabilizadas através de ações por parte do poder público ou não. Porém, ainda não regularizadas legalmente." (PMSP HabitaSampa, 2016).

- **Conjuntos habitacionais:** são empreendimentos promovidos por órgãos públicos, como CDHU e COHAB, ou por entes privados por meio de programas habitacionais, como o programa federal Minha Casa, Minha Vida. São territórios caracterizados pela ocupação predominantemente residencial em blocos de apartamentos na forma de condomínios ou de loteamentos populares, representando a principal linha de ação nas políticas habitacionais para população de baixa renda no país: a provisão de novas unidades habitacionais. Os conjuntos somam, ao todo, 1.328 perímetros no MSP. (PMSP HabitaSampa, 2016).

- **Áreas encortiçadas:** as áreas encortiçadas são territórios caracterizados pelas concentrações de cortiços, pensões e casas coletivas. Esse tipo habitacional é definido por "[...] habitações coletivas precárias de aluguel, e que frequentemente apresentam instalações sanitárias compartilhadas entre vários cômodos, alta densidade de ocupação, circulação e infraestrutura precárias, acesso e uso comum dos espaços não edificados e altíssimos valores de aluguel por m² edificado." (PMSP HabitaSampa, 2006). Apesar de a compreensão do que sejam cortiços necessitar de revisão conceitual a partir de levantamentos empíricos mais atualizados, e, embora o mapeamento de cortiços existente para a região central estar notadamente defasado, foram consideradas "áreas encortiçadas" aquelas onde há aglomerações significativas daquele tipo de imóvel de acordo com os levantamentos disponíveis.

As áreas encortiçadas são as aglomerações definidas pelo entorno de até 250 m a partir de pontos que identificam cortiços e desconsideram imóveis quando muito isolados. Entretanto, ainda que essa seja uma ***proxy*** que permite a extração dos números apresentados anteriormente, não é recomendado adotar as "áreas encortiçadas" como territórios de características homogêneas, uma vez que cortiços e pensões, não raramente, estão inseridos ou próximos de contextos urbanos e socioeconômicos muito contrastantes da realidade observada dentro dos imóveis. Assim, qualquer que seja o valor atribuído ao raio de entorno dos imóveis encortiçados, são incorporados muito mais do que apenas os cortiços, pensões e moradias do gênero às "áreas encortiçadas". Além desse fator, essa tipologia habitacional apresenta uma dinâmica muito acelerada fazendo com que os mapeamentos realizados se tornem desatualizados rapidamente. Trata-se, portanto, de uma metodologia válida e que ajuda a dimensionar e caracterizar esse tipo de território, porém com limitações.

Sobre os conjuntos habitacionais, vale notar que não estão contabilizadas as sobreposições a empreendimentos da CDHU, que ainda não respondeu à solicitação da base de dados. Também vale notar que vários dos conjuntos da Cohab/Sehab existentes não estão devidamente marcados nas bases georreferenciadas da PMSP, o que subdimensiona a extensão total dessa tipologia habitacional na cidade, como ilustra a Imagem 18.

Imagem 18. Exemplo de demarcação incompleta de conjunto habitacional em roxo na cidade tiradentes: o loteamento popular da sehab consta nas bases oficiais como conjunto habitacional, mas os condomínios verticais, à esquerda, ficaram de fora (pmsp, 2016)

Elaboração dos autores.

PODER JUDICIÁRIO

CNJ
CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA