



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

Eixo temático: Questão Agrária, Urbana, Ambiental e Serviço Social

Sub-eixo: Questão Urbana

A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS NA PRÁTICA JUDICIAL: A REPRODUÇÃO DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL PELO PODER JUDICIÁRIO

LÍGIA CABRAL CARUSO RUFINO¹

RESUMO:

Discute-se no presente artigo a contradição entre o discurso normativo e a prática jurídica na resolução processual de conflitos fundiários, especialmente os coletivos. Apesar do conjunto normativo de porte em torno do direito à moradia, os magistrados brasileiros se restringem a rígidas interpretações civilistas, restando privilegiados os direitos do proprietário, o que, em última análise, aumenta a segregação socioespacial.

Palavras-chave:

Sistema de justiça; conflitos fundiários; direito à moradia; função social da propriedade; segregação socioespacial.

ABSTRACT:

The aim of this paper is to discuss the contradiction between legal discourse and legal practice in the procedural resolution of land disputes, especially collective ones. Despite the comprehensive set of regulations on the right to housing, Brazilian judges restrict themselves to rigid civil interpretation, prioritizing the rights of the landowner, which ultimately increases socio-spatial segregation.

Keywords:

Legal field; land dispute; right to housing; social function of property; social-spatial segregation.

Não é exagero afirmar que os problemas fundiários brasileiros remontam ao *descobrimento*, considerada a política de terras adotada por Portugal (Franco, 2016) e a consequente concentração de terras, que, em grande medida, garantiu a estrutura colonial. A questão agrária, assim, surge prematuramente, projetando-se no futuro sob grande influência do

¹ Universidade Federal de Juiz de Fora



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

período colonial, assim como as demais causas do atraso econômico e social (Oliveira, 2017). Com o processo do desenvolvimento capitalista, mantida a segregação e ausentes as políticas públicas de habitação, grande parte dos brasileiros teve que se valer de mecanismos informais de acesso à moradia. Na organização do Estado republicano, continuaram a eclodir os conflitos socioespaciais, numa proliferação cada vez maior dos processos informais de desenvolvimento habitacional (Franco, 2016). Ainda hoje, mantem-se o binômio *formalidade e informalidade* no acesso à moradia, uma marcada por planejamento e infraestrutura, outra pela ausência de acesso aos direitos básicos e aos benefícios do urbanismo e da urbanização (Brasil, 2016).

Nas cidades, onde é maior o déficit, a regra geral é a procura pela população pobre por locais desprezados pelo mercado imobiliário, geralmente em áreas públicas, de proteção ambiental, encostas de morro, áreas de mangue, margens de rios, córregos, linhas férreas etc. (Maricato, 2003). Esse contingente populacional confinado, cuja forma de ocupação não obedece aos padrões urbanísticos rígidos da cidade formal, encontra-se às margens geográficas, da cidade, mas também jurídicas, da regularidade (Correia, 2014 *apud* Brasil, 2016).

O meio rural ostenta uma carga ainda maior das influências do passado, onde a grande tendência é a de concentração fundiária — atualmente atrelada a um protagonismo empresarial, mas forjada politicamente ao longo da história sob diferentes formas jurídicas nos períodos colonial, imperial e republicano, em um processo contínuo de manutenção do sistema sesmario. Se antes os conflitos rurais se formavam pelo arcaico latifúndio contra o camponês, indígena ou comunidade tradicional, houve violenta reconfiguração desses conflitos. Entre os atores contemporâneos estão o Estado, o capital financeiro internacional e, na ponta, órgãos públicos e empresas nacionais, estrangeiras e multinacionais (Escrivão Filho, 2016).

Historicamente e no tempo presente, portanto, uma parte importante da população vem acessando a moradia através da posse, mas sem o título que a assegure. É certo que a crescente segregação dos sem-propriedade em áreas clandestinamente ocupadas é uma expressão dos próprios limites do modelo de urbanização ocidental (Menegat, 2006). Por outro lado, também é certo que a segregação socioespacial é formada por um emaranhado de elementos subjacentes.

Sendo a informalidade um dos desdobramentos marcantes do problema habitacional brasileiro, iniciam-se disputas em que se contrapõem posse e propriedade, por vezes transformadas em conflitos fundiários — e por vezes levadas para decisão na arena judicial. Se o início da conformação do território foi pouco regrado, ele se contrapõe com o amplo conjunto normativo que regulamenta a utilização e a ocupação da terra atualmente (Franco, 2016). Na

tomada de decisão quanto aos conflitos fundiários, porém, o Poder Judiciário parece converter a histórica informalidade em *ilegalidade*, figurando, assim, como um dos atores que determinam a reprodução da segregação socioespacial brasileira.

O direito à moradia enquanto direito fundamental foi reconhecido como pressuposto da dignidade humana desde a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. No ordenamento jurídico brasileiro, foi incluído na Constituição Federal no art. 6º. e reconhecido como direito social e fundamental apenas no ano de 2000 através da Emenda Constitucional nº. 26.

Como princípio constitucional, destaca-se a função social da propriedade, que impõe a necessária compatibilização entre os interesses privados e públicos, de modo que a propriedade atenda os interesses da coletividade. Restringe-se, portanto, o conteúdo do direito de propriedade, quer dizer, surge a necessidade de verificar a adequação e a compatibilidade do exercício do direito de propriedade ao princípio da função social (Gaio, 2014). Em outras palavras, “se há propriedade, então necessariamente haverá uma função social que se cumprir, pois o instituto em foco não é mera limitação de direito real, mas seu conteúdo e essência, um verdadeiro imperativo ontológico” (Silva, 2018). Com o prestígio a essa regra-princípio na Constituição, o instituto da posse passa a ter um papel normativo relevante na efetivação do direito à moradia (Franco, 2016).

O Código Civil de 2002, embora ainda contenha muitos conceitos e temas controversos residuais de seu antecessor de 1916, também restringiu o direito à propriedade, agora delimitado ao cumprimento da função social. O primeiro parágrafo do art. 1.228, por exemplo, apregoa que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com suas finalidades econômicas e sociais, de modo que sejam preservados a fauna, a flora, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, evitando a poluição do ar e das águas.

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe uma série de modificações, em geral e na regulação das ações possessórias, a começar pelo reconhecimento da tutela coletiva da posse. Outro exemplo está no art. 565, em que se lê que, ocorrido o esbulho ou a turbação há mais de ano e dia, o juiz deve designar audiência de mediação antes de apreciar o pedido liminar. No parágrafo segundo, consta que a essa audiência serão intimados a comparecer o Ministério Público e a Defensoria Pública, esta no caso de haver parte beneficiária de gratuidade de justiça — o que se dá na maior parte dos casos (Alfonsin, 2022). No quarto parágrafo, os conflitos coletivos ganham a dimensão de Direito Público: determina-se que podem ser intimados a participar da audiência os órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, de Estado



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

ou do Distrito Federal e de Município onde se situa a área objeto do litígio, para que se manifestem sobre seu interesse no processo e sobre a possibilidade de solução no conflito.

O Estatuto da Cidade representa um dos pilares do direito urbanístico. Positivou importantes instrumentos do direito urbanístico que podem contribuir para a efetivação do direito à moradia, como o direito de superfície, a do direito real de uso, o imposto predial progressivo e o consórcio imobiliário, as zonas especiais de interesse social (Brasil, 2016; Lira, 2014). A Carta Constitucional e o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº. 10257/2001) também contêm importantes mecanismos de participação cidadã, a política nacional de desenvolvimento urbano — cujo instrumento base é o plano diretor, em se tornou obrigatória a participação da sociedade civil —, a regulamentação de diretrizes para a participação social do planejamento e na gestão das cidades, a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, a previsão de realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano e a formação de órgãos colegiados de política urbana ou conselho da cidade.

Destaca-se, ainda, os instrumentos de regularização fundiária, altamente vocacionados para a legalização da posse e propriedade em cidades informais, como a usucapião especial urbana coletiva, a concessão especial de uso para fins de moradia, a legitimação de posse, a demarcação, a regularização fundiária em áreas de preservação permanente e a regularização registral. (Brasil, 2016; Franco, 2016). A legitimação da posse, aliás, é um instrumento antigo de regularização fundiária, positivada pela primeira vez na Lei de Terras, de 1850, em que se encerrou o regime de posses informais. Nela, foram criadas quatro formas de aquisição ou reconhecimento da propriedade: a compra das terras devolutas, a doação, a revalidação das cartas de sesmaria e a legitimação da posse. Hoje, a legitimação da posse, regulamentada na Lei 11.977/2009, permite a aquisição da propriedade pela posse através de reconhecimento administrativo da usucapião.

Ainda servem de exemplo as resoluções, como é o caso das Resoluções 1993/77, 1998/9, 1997/6, adotadas pela Comissão de Direitos Humanos e pela Sub-Comissão de Promoção e Proteção dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), que reiteram a ideia de que os despejos configuram violação de direitos humanos e de que o Estado deve proteger indivíduos e grupos contra esta prática (Brasil, 2009). No Comentário Geral nº. 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, é feita uma série de recomendações no caso de despejo. Sendo o Brasil signatário dessas normas, é igualmente plausível a aplicação de diplomas

internacionais uma vez incorporados ao ordenamento jurídico pátrio, de forma a haver a mesma responsabilidade de aplicação dessas normas.

Embora o ordenamento jurídico-urbanístico inclua considerável proteção ao direito à moradia, os tribunais brasileiros costumam decidir ações que versam sobre conflitos fundiários baseando-se em enrijecidas interpretações do Direito Civil. A realidade experimentada atualmente nos tribunais brasileiros é a vasta preferência pelo direito de propriedade na aplicação da lei em conflitos fundiários. Vence quem tem título — pouco importando se esse título é vazio, portado por um sujeito com comportamento antijurídico, talvez retendo especulativamente um imóvel sem nenhuma função social (Alfonsin, 2022).

Forma-se, assim, uma contradição entre o discurso normativo e a prática jurídica, que na maior parte das vezes resulta do descumprimento de preceitos constitucionais (Abreu, 2011). Se na dimensão positiva do direito à moradia, traduzida na garantia da existência desse direito, o Estado se desobriga, na dimensão negativa, “se omite (...), de modo que o Judiciário, majoritariamente, defende o direito à propriedade privada em detrimento da moradia nas ações oriundas de conflitos fundiários” (Cafrune *et al.*, 2022, p. 62).

Embora a função social da propriedade já venha sendo reconhecida — de forma tímida — em favor de ocupantes, nas pesquisas, a partir de coleta e análise de dados jurisprudenciais, revelam-se problemas sistêmicos graves na resolução de conflitos fundiários pelo Poder Judiciário. Preocupa principalmente o tratamento dos conflitos coletivos, que normalmente envolvem grandes contingentes de pessoas vulneráveis e de baixa renda em imóveis de vastas dimensões (Brasil, 2021) — podendo gerar, assim, maior repercussão social.

Na pesquisa *Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis* (Brasil, 2009), por exemplo, o intuito era o de verificar o estágio do tratamento dado aos conflitos fundiários pelo Poder Judiciário considerando a incorporação das normas internacionais dos direitos humanos pelo Estado brasileiro. O estudo foi feito a partir da análise de uma amostra qualitativa da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do Estado do Paraná, do Tribunal Regional Federal da 3^a. Região e da 4^a. Região.

Na definição de filtros para pesquisa jurisprudencial, a questão terminológica acabou por evidenciar nas decisões judiciais a falta de uniformização de termos e conceitos básicos do tema, além da ausência de utilização do vocábulo comumente utilizado na matéria —achado que desnuda a baixa adesão pelos magistrados ao arcabouço conceitual e legal da matéria. Identificou-se, ainda, significativo número de concessões de liminares para reintegração de posse

ainda em primeira instância, na maioria das vezes sem a oitiva dos réus e do Ministério Público (*Ibid.*).

Na pesquisa, realizada ainda na vigência do Código de Processo Civil de 1973, também se revelou a baixíssima tentativa de solução consensual, confirmada pelo número de homologação de acordos, que foi de zero. O grande princípio atendido nas decisões, seja no meio rural ou urbano, é o da segurança patrimonial. Os fundamentos mobilizados geralmente também são de cunho patrimonial, como a comprovação do esbulho possessório, a posse anterior do imóvel ou a regularidade do título possessório. Na maior parte das decisões, porém, não é possível identificar exatamente os argumentos jurídicos e os princípios que as fundamentam. De todo modo, princípios como o da dignidade da pessoa humana e o da função social restaram desprezados (*Ibid.*).

Em sua tese de doutoramento, *Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial* (2016), Giovanna Bonilha Milano coletou dados de decisões de segundo grau que versassem sobre conflitos fundiários coletivos no meio urbano, sendo analisadas trezentas e onze ações entre 2014 e 2015 em cinco tribunais regionais, um em cada região. Identificou-se que mais da metade das decisões ocorreram em sede liminar ou via tutela antecipatória (52%). Os réus não foram individualizados em 52% das decisões, sob o principal argumento de que não havia necessidade de personalização de todos os sujeitos de um conflito coletivo. Em 49%, não houve nenhuma menção à territorialidade do espaço objeto da ação. Aliás, em 51% dos processos a caracterização da área se deu apenas por meio da reprodução da matrícula do imóvel em cartório de registro imobiliário ou da indicação das ruas que indicavam seus limites. Em apenas 18% das decisões estavam descritas as características habitacionais identificadas, mas com um caráter de precariedade e de provisoriedade.

Nas decisões, em 7% menciona-se a função social da propriedade, mas para afastar sua aplicação no caso concreto. Em 16,5% menciona-se artigos da Constituição Federal, sendo os preferidos o art. 5º., XXXV, que garante o direito de propriedade, e os artigos 6º. e 182, que se referem à moradia e à política urbana, utilizados na alegação de que a reintegração de posse não fere os direitos constitucionalmente previstos. Ocorreu de forma similar com o Estatuto da Cidade, citado em 7,3% das decisões, e com normas infraconstitucionais, a exemplo da Medida Provisória 2220/200, que regulamenta a Concessão Especial de Uso para fins de Moradia, citada em apenas dezesseis decisões — similar porque são citadas muito mais para afastar o direito que embasar a decisão. Ademais, identificou-se uma única decisão em que se utilizou diplomas internacionais de



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. Nesse contexto, o achado foi de que a legislação de preferência dos magistrados é a civil. O Código Civil justifica 18% das decisões, e o Código de Processo Civil, 81%. Na imensa maioria das decisões basta a comprovação suficiente dos requisitos para reintegração de posse, isto é, a comprovação da posse, do esbulho, da data do esbulho, e da perda da posse. No entendimento registrado nessas decisões, a melhor posse se funda no direito de propriedade, desconsiderando elementos como a funcionalidade dada ao imóvel. Merece destaque, ainda, a identificação da figura do “invasor”² nos processos, que aparece como elemento fundamental na sedimentação das decisões (Milano, 2016).

Também foram analisadas decisões nas cortes superiores, em que chamou atenção o baixo número de decisões — treze no Superior Tribunal de Justiça e quatorze no Supremo Tribunal Federal entre 2002 e 2015. De acordo com esses números, a autora levanta algumas possibilidades. A primeira, de que os conflitos acabam se encerrando na justiça após o cumprimento de reintegração de posse por meio de decisão liminar, caso em que as mobilizações fáticas se encontram enfraquecidas para um enfrentamento jurídico em instâncias superiores. A segunda, de que é possível que a falta de representatividade da temática nas decisões faça com que os recursos não possam ser interpostos ou não sejam admitidos. A terceira, de que ocorre a individualização dos conflitos, restando descaracterizada a natureza coletiva das ações — porque corriqueiramente são identificados casos individuais semelhantes, que, invés de reunidos em uma única ação, são desmembrados em ações individuais. Por fim, não se pode desconsiderar a falta de acesso à justiça. Os atores envolvidos em conflitos fundiários, pelo menos aqueles que sofrem o risco de despejo, não gozam de algumas vantagens para litigância que facilitam a utilização da via judicial como veículo hábil à administração de conflitos. Ademais, se por um lado não gozam

² “A descoberta da pesquisa em torno da categoria do invasor significou a possibilidade de acessar um ponto mais sensível de inflexão das decisões. Não se tratava apenas de afirmar que o Poder Judiciário assume tendencialmente uma postura em prol da propriedade, mas de indicar que sua atuação é seletiva. Ou seja, que quando decide sobre os conflitos fundiários urbanos o faz condicionalmente a identificação do ‘invasor’, e que a partir da construção deste personagem não há saída jurídica possível a ser articulada. Essa percepção acerca do gatilho da seletividade operado pelo invasor permitiu, enfim, defendermos que o direito civil também é seletivo, e que esta seleção mobilizada jurisdicionalmente produz segregação socioespacial.” (Milano, 2016, p. 218) Como exemplo dessa prática, trazemos a ação de reintegração de posse de nº. 2001.51.03.001441-6, que tramitou na 1ª. Vara Federal de Campos dos Goytacazes. Não houve na petição inicial a correta individualização dos réus. O Ministério Público pronunciou-se pelo aditamento da inicial: o autor deveria acrescentar a expressão “a todos os demais invasores” (Quintans, p. 11, 2005) em seu pedido. O juiz concordou, ordenando a emenda, que foi feita. Assim, concedida a liminar para reintegração de posse, em que consta: “Este Meritíssimo Juízo concordou com o parecer do Ministério Público e determinou que a petição inicial fosse emendada de modo a adequá-la ao conteúdo da relação jurídica material (fl. 168), o que foi prontamente atendido pela parte autora, que pediu que no polo passivo, além daquelas duas pessoas, também constasse a expressão genérica ‘todos os demais invasores’, diante da notória impossibilidade de se identificar os integrantes do MST que ocuparam as suas fazendas” (Quintans, p. 11, 2005).

de vantagens para suportar o percurso da demanda, podem também não possuir aptidão para reconhecer um direito, propor uma ação ou assegurar sua defesa (*Ibid.*)

Já na pesquisa *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil* (Brasil, 2021), objetivou-se analisar as mudanças práticas ocorridas nas ações possessórias em decorrência das alterações normativas introduzidas no Código de Processo Civil de 2015. O período temporal estabelecido foi o de entre 2011 e 2019. Os tribunais foram escolhidos seguindo o critério da qualidade dos dados disponíveis e da localização onde viviam mais pessoas em ocupações urbanas e rurais segundo o critério de aglomerados subnormais³ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Foram selecionados, assim, os Tribunais de Justiça de São Paulo, do Pará, do Distrito Federal, do Rio Grande do Sul, da Bahia, de Pernambuco, os Tribunais Regionais Federais da 1^{a.}, 3^{a.}, 4^{a.} e 5^{a.} Regiões, além do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Seguindo esses dois critérios, o número de ações possessórias era de 258.423, sendo 19,27% classificadas como coletivas — portanto, 49.811 ações possessórias coletivas ativas nesses tribunais.

Mais uma vez, enfrentou-se problemas metodológicos, inclusive quanto à diferenciação entre as ações individuais e coletivas. Para os pesquisadores, o próprio Poder Judiciário não faz diferenciações substantivas entre as ações possessórias individuais e coletivas e, portanto, entre conflitos individuais e coletivos nessas ações. A partir do problema tipológico, chegou-se à conclusão de que várias decisões — aquelas que não passaram pelos filtros estabelecidos para a pesquisa — não possuem elementos concretos ou referências descritivas do conflito que gerou a ação, o que levou à coleta de outro dado: o pertencimento às tipologias. Segundo os autores, essa classificação poderia ser útil na identificação da permeabilidade das decisões ao vocábulo dos conflitos concretos que originam as ações, isto é, na medição do quanto o conflito de fundo aparece nas decisões. Na média dos tribunais pesquisados, 53,57% das decisões encontravam-se fora das tipologias (Brasil, 2021).

De modo geral, encontrou-se características na condução dos processos muito semelhantes às encontrados nas duas pesquisas citadas. Destaca-se a falta de identificação ou indeterminação das partes⁴ e a baixa menção a idosos e crianças (em média, 3,36% e 4%,

³ Atualmente denominados favelas e comunidades urbanas.

⁴ Na pesquisa de Milano (2016), em que se identificou que 52% das ações tinham réus indeterminados, apontou-se a persistência nas decisões da utilização do termo “invasor”. Nesta, observou-se que, nas ações em que as partes são indeterminadas, há predominância da utilização da palavra “tal”, empregadas em termos como “Fulano de Tal”, “José de Tal”, seguidas pelos termos “invasores” e “desconhecidos” (Brasil, 2021).



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

respectivamente). Sobre as alterações trazidas no bojo do novo Código de Processo Civil, foram avaliadas as menções às audiências de justificação, às inspeções judiciais, às audiências de conciliação e/ou mediação e aos Centros de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). Os percentuais encontrados, na média, foram de 12,66%, 1,36%, 16,4% e 2,75%, respectivamente (*Ibid.*).

Avaliou-se também a taxa de menção à função social da propriedade — podendo ser para acatar ou rejeitar o argumento que nela se funda. De todo modo, o dado evidencia a baixa adesão a sua utilização, uma vez que consta em apenas 2,4% das decisões (*Ibid.*).

Consequentemente, o perfil das ações possessórias traçado a partir deste estudo é similar ao encontrado nas pesquisas anteriores. Geralmente, essas ações chegam a termo através do sentenciamento, confirmando as liminares previamente concedidas, sem tentativa de composição amigável. Identificou-se, aliás, que a maior parte das audiências ocorre após a concessão de liminares, servindo muito mais para fazer cumprir as ordens de reintegração de posse ou remoção.

Nas decisões, observa-se novamente a restrição aos aspectos formais das ações possessórias (como a prova da posse ou apenas da propriedade, do esbulho, da turbação ou ameaça) e ao registro de propriedade imobiliária, quase sempre tomado como prova suficiente da posse. Essas características se relacionam diretamente à falta de discussão substantiva do conflito concreto, excluídas sua complexidade e suas particularidades, e também das consequências de um conflito de dimensão coletiva.

Por fim, concluiu-se que não houve na prática judicial nenhum impacto com a promulgação do Código de Processo Civil de 2015 (*Ibid.*). Embora esse código seja o grande guia no embasamento das decisões em ações possessórias, observa-se a grande seletividade na escolha do conteúdo, traduzida em uma intensa predileção pelas regras de cunho patrimonialista, independentemente de onde se localizam.

Os dados contidos no artigo *A ordem jurídica-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário* (Alfonsin *et al.*, 2016), embora tenham sido extraídos apenas do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, também guardam grande semelhança com os demais. Tendo como parâmetro o paradigma da ordem jurídico-urbanística plasmado no Estatuto da Cidade, selecionou-se para a pesquisa jurisprudencial palavras-chave tidas como centrais no direito urbanístico e nas diretrizes do Estatuto: “função social da propriedade urbana”, “função social da cidade”, “direito à cidade”, “direito à moradia”, “plano diretor” e “usucapião urbana especial”. Analisados os fundamentos



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

trazidos nas decisões, conclui-se pela hegemonia do “modelo proprietário” nas decisões. Isso ocorre também em detrimento da utilização do Estatuto da Cidade, promulgado há quinze anos à época, inviabilizando a insurgência de uma nova ordem jurídico-urbanística. Observou-se, ainda, uma espécie de ativismo judicial às avessas, uma vez que a receptividade do Estatuto foi maior quando o Poder Público estava no polo passivo.

No artigo *A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática jurídica* (Abreu, 2011), objetivou-se analisar o discurso vigente em torno do direito à moradia a partir de processos judiciais envolvendo assentamentos informais (favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, ocupações em prédios públicos e privados etc.). A conclusão que chega o autor é a de que, embora haja uma considerável arquitetura jurídica protetiva do direito à moradia, o comportamento processual dominante é o que bloqueia a aplicação desse direito em favor dos assentados, em uma verdadeira espoliação da defesa desses cidadãos, confirmando a hipótese de que “quanto mais caracterizadamente uma lei protege os interesses populares e emergentes, maior é a probabilidade de que ela não seja aplicada” (Santos, 2001, p. 178, *apud* Abreu, p. 410, 2011).

Outro exemplo é a tese de Antônio Sergio Escrivão Filho, *Mobilização social do direito e expansão política da justiça: análise do encontro entre movimento camponês e função judicial* (2017), que, se valendo da experiência de movimentos sociais, em especial o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), é centrada nos conflitos fundiários rurais. Analisando o impacto da Carta Constitucional de 1988 em face do movimento camponês (incluindo os sem-teto, povos e comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas), concluiu-se que o Poder Judiciário foi mobilizado para assegurar os direitos do proprietário, em uma atuação que serviu muito mais para neutralizar que conferir direitos. Os instrumentos mais utilizados para tanto eram as liminares em ações possessórias e os despejos que se seguiam.

Na pesquisa *Não tinha teto, não tinha nada: por que os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil* (Brasil, 2016), o objeto não eram propriamente os conflitos fundiários, mas os instrumentos de regularização fundiária. O problema a partir do qual surgiu a pesquisa era falta de efetividade dos instrumentos da usucapião coletiva, da concessão de uso especial para fins de moradia e da legitimação de posse, que, como mencionado anteriormente, são altamente vocacionados para o objetivo que possuem. Fez-se um levantamento jurisprudencial e um teste de óbices, respondido via formulário por instituições responsáveis pela implementação dos instrumentos de regularização fundiária. A pesquisa



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

jurisprudencial foi realizada em todos os Tribunais de Justiça, estaduais e federais, além dos superiores. Foram coletadas decisões de segundo grau que versassem sobre os institutos a partir de sua criação — usucapião coletivo e concessão de uso especial para fins de moradia em 2001 e legitimação da posse em 2009 — até o fim de 2013.

Na pesquisa jurisprudencial, ao detectar que os principais óbices à efetividade dos instrumentos de regularização urbanística eram a desqualificação da posse seguida da oposição à posse, os autores apontam uma concepção subalterna da posse à propriedade, principalmente quando se trata de imóvel público, de modo que os possuidores saem em ampla desvantagem nas ações que versam sobre conflitos fundiários. Também apontam “um desprezo pela função social da posse por parte do Judiciário brasileiro” (Brasil, 2016, p. 125) e “a prevalência da concepção de propriedade absoluta sobre a posse funcionalizada” (Brasil, 2016, p. 125). Concluem que, nas decisões judiciais, privilegia-se os proprietários longamente omissos em detrimento dos que ocupam a propriedade urbana, numa posição formalista conservadora. Segundo os autores, para que seja possível a implementação de fato dos instrumentos de regularização fundiária, eles devem ser interpretados à luz da “Constituição Urbanística”, combatendo-se a absolutização do direito de propriedade e conferindo conteúdo autônomo à função social da posse (Brasil, 2016).

Outras fontes, como é exemplo de um relatório produzido pela Procuradoria Federal Especializada do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), também chamam atenção para as consequências importantes da atuação do Poder Judiciário, que refletem, de maneira ou de outra, na conformação socioespacial. Publicado em 2009, apontou-se no levantamento preliminar a existência de mais de duzentos e vinte processos de desapropriação obstruídos na Justiça. Se houvessem sido concluídos, decidindo-se pela reforma agrária, 11 mil famílias poderiam ter sido assentadas em todo o território nacional (Brasil, 2013).

Alguns casos emblemáticos também ajudam a evidenciar a omissão do Poder Judiciário quanto a aspectos do conflito de fundo — e ainda demonstram o caráter multidimensional do direito à moradia e a imensa gama de direitos implicados na disputa pela terra. Um dos aspectos históricos dessas disputas é a violência, que não encontra obstruções na justiça. Como exemplo recente, pode ser citado o caso da Fazenda Norte América, no norte de Minas Gerais, ocupada em janeiro de 2018, palco do conflito em que se opunham trabalhadores rurais e a milícia conhecida como Segurança no Campo. A milícia era composta por trezentos produtores rurais, incluindo o general da reserva Mário Lúcio Alves de Araújo, componente do governo estadual de

Minas Gerais enquanto secretário de Justiça e Segurança Pública até janeiro de 2021. O conflito envolve tentativas de assassinato, emboscadas armadas, pessoas baleadas e/ou gravemente feridas, tortura e tentativa de cumprimento de reintegração de posse pela milícia, sem ordem judicial (Abranches, 2023; Camargos, 2020). Como exemplo mais antigo, pode ser citado o mineiro Gabriel Sales Pimenta. Advogado do Sindicato dos Trabalhadores de Marabá, reverteu a reintegração de posse que iria despejar cento e cinquenta trabalhadores da terra objeto do litígio. Após uma série de ameaças, devidamente comunicadas às autoridades competentes, foi assassinado com três tiros, quarenta e dois anos atrás. Em julho de 2024, representantes do Estado brasileiro reconheceram a responsabilidade pela sua morte após condenação na Corte Interamericana de Direitos Humanos (Cardoso, 2024).

Se as desigualdades advieram da própria criação e formação do Estado e da sociedade brasileira, é certo que não são naturais, mas fruto de escolhas deliberadas (Sauer *et al.*, 2016). Assim também que se perpetuam. As escolhas feitas pelos magistrados na decisão de conflitos fundiários coletivos colocam o Poder Judiciário como ator ativo na reprodução da segregação socioespacial brasileira. O é não em função de omissão legislativa, “mas de uma cultura jurídica e política protetiva do direito de propriedade bastante incrustrada no Poder Judiciário brasileiro” (Alfonsin, p. 21, 2022). O é, portanto, em função da contradição entre a prática jurídica e o discurso normativo no tratamento de conflitos fundiários coletivos. Temos no confronto da prática jurídica e do discurso normativo, portanto, a maneira mais clara e simples de compreender o papel do Poder Judiciário na segregação socioespacial. Isso só é possível, porém, por conta do padrão profundamente enraizado na cultura e na prática jurídica brasileira — o que pode se denominar de *modelo proprietário*.

Não se trata, aqui, de tomar o Poder Judiciário como uma instância progressista, capaz de promover mudanças sociais efetivas por si mesmo. Pelo contrário, aponta-se justamente a fixação dos magistrados em elementos formais da ação e nos títulos imobiliários, em preocupação quase única com a segurança patrimonial do proprietário, a despeito do arcabouço construído na matéria e das características do conflito em si, mas, principalmente, a despeito dos contornos socio-históricos que lhe anunciam e das mazelas que dele resultam. Trata-se, com otimismo, de um espaço de disputa.

Seja como for, porém, essa prática jurídica, ao insistir na defesa — quase irrestrita — da propriedade, o faz em confronto direto não apenas com a nova ordem jurídico-urbanística, mas com a posse como forma de domínio, via pela qual parcela significativa da população acessa a



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

moradia ao longo de toda a história brasileira. Isso se traduz, então, num duplo cabo de guerra, com a lei e com a própria realidade habitacional brasileira. Em última análise, temos que ao novo ordenamento-jurídico urbanístico não foi dada nem chance. Quer dizer, se as leis são discutíveis, antes, elas não chegam nem a serem aplicadas em larga escala, mas apenas em caráter excepcional. Aqui está o ponto central: a aplicação da lei vem em benefício de uns poucos e em detrimento da maioria. Em outras palavras, ao tratar os conflitos fundiários, interessando aqui principalmente os coletivos, opta-se pelo direito do proprietário em detrimento dos não-proprietários, em especial daqueles que necessitam do Estado para provisão de moradia — que, diga-se de passagem, sustenta vários outros direitos dos quais também se exime o Estado.

Além da posse, também chama atenção o afastamento do argumento da função social da propriedade, constitucionalmente previsto. Se a Constituição da República deve prevalecer e orientar todas as demais, deve haver a necessária subordinação da tutela possessória aos princípios constitucionais⁵, em especial a função social da propriedade (Milano, 2016).

Sendo certo que “o próprio processo de interpretação e de efetivação da Constituição é um processo político cujo resultado não está predeterminado pelo texto mesmo” (Rodríguez, 2013, p. 197), também é que a Constituição limita materialmente o exercício da criatividade dos julgadores, a quem se confiou a jurisdição constitucional. Assim sendo, a atividade de interpretação-aplicação necessariamente se vincula ao texto-base constitucional (Ramos, 2010).

Nessa perspectiva, a constitucionalização do Código Civil repercute diretamente no instituto da propriedade privada, de maneira que o descumprimento da função social desqualifica a posse, incluída a do proprietário⁶, não bastando para comprovação da propriedade o mero título

⁵ Por exemplo: “O afastamento da aplicabilidade do direito à moradia por seu caráter meramente programático, ou ainda, por seu descabimento como solução a ser administrada pelo Poder Judiciário nos conflitos entre particulares, não encontra guarida em grande parte da doutrina constitucionalista brasileira contemporânea. Dedicando-se à análise dos direitos fundamentais classificados sob a denominação de normas constitucionais de cunho programático, Ingo Sarlet esclarece que não são elas ‘meras proclamações de cunho ideológico ou político’, mas genuínas normas jurídicas com potencialidade para gerar efeitos jurídicos, inclusive mediante sua aplicação pelos órgãos judiciários. Aliás, como defende o autor, não há direito fundamental que não possua aplicabilidade imediata a ser derivada do próprio texto da Constituição.” (Milano, 2016, p. 174)

⁶ Ramos defende “a existência de uma relação de equivalência entre a situação do possuidor e do proprietário no que diz respeito à exigência constitucional. Isso porque, se a função social é exercício, e este representa, em verdade, a posse, então não há diferença no que tange à materialização do direito de cada um: se o titular é o proprietário, ter-se-á função social da posse exercida pelo proprietário; se o titular é possuidor, o exercício de seus poderes se dará como materialização da função social da posse” (2015, p. 35). Na mesma linha, assevera Dantas que “se a função social da propriedade é, na verdade, a função social da posse exercida pelo proprietário, tal raciocínio tem consequências importantes na dinâmica de resolução de conflitos possessórios” (2015, p. 24). A questão é central nos processos que tratam de conflitos fundiários, em que geralmente a dinâmica é de, na petição inicial, apresentar o título e cumprir os requisitos formais para demonstração de esbulho ou turbação. Logo se segue a concessão de liminar que decreta a reintegração de posse. Se se modifica o tratamento concedido ao título e à posse, incluindo a dogmática constitucional, tem-se um quadro completamente diferente.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

imobiliário (Brasil, 2021). O mesmo ocorre com o Código de Processo Civil: na interpretação do art. 927, que enumera os pressupostos para a concessão da proteção possessória, deve ser incluído, como se ali houvesse um novo inciso, o novo pressuposto constitucional, ou seja, a prova do cumprimento da função social (Didier Júnior, 2010 *apud* Brasil, 2021).

Sob essa ótica, com a incorporação do conteúdo da função social na leitura do direito de propriedade, fundar-se-ia um novo paradigma para os títulos. Se assim o fosse, uma propriedade que não cumpre sua função social perderia seu título justificativo. Consequentemente, privilegiar-se-ia a destinação dada ao bem, ou seja, a utilização que atende ao interesse social, ainda que ausente o título (Tapedino, 2002, *apud* Milano, 2016). Através dessa leitura constitucional, aponta-se para a superação da propriedade imobiliária clássica, modificando a visão jusnaturalista de direito subjetivo, de que o proprietário simplesmente *possui*, cabendo ao Estado apenas *reconhecer* (Dantas, 2015).

Não à toa, e embora a ineficácia, geralmente quem mobilizada o argumento da função social da propriedade são a Defensoria Pública e os advogados populares em defesa das coletividades:

“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)”. (...) 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”. (Brasil, 2021, p. 106)

Aqui, devemos concordar com Abreu ao confirmar que “quanto mais caracterizadamente uma lei protege os interesses populares e emergentes, maior é a probabilidade de que ela não seja aplicada” (Santos, 2001, p. 178, *apud* Abreu, p. 410, 2011). Ora, se historicamente a moradia é marcada pela posse e essa mesma posse é recepcionada como subalterna pelo Poder Judiciário; se o título imobiliário por vezes não existe, mas é justamente o que importa na constituição da propriedade; se as vezes resta *apenas* a função social, que raramente é aceita



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

como condição da propriedade, então nos parece haver o contrário da defesa do direito à moradia na prática jurídica brasileira — quase parece haver combate.

Referências:

ABRANCHES, P. Ativista pelo direito à terra lamenta falta de justiça após tentativa de assassinato.

Instituto DH, Belo Horizonte, 25 de março de 2023. Disponível em <<https://institutodh.org/2023/03/25/ativista-pelo-direito-a-terra-lamenta-falta-de-justica-apos-tentativa-de-assassinato/>>. Acesso em 29 jul. 2024.

ABREU, J. M. M. de. A moradia informal no banco dos réus: discurso normativo e prática jurídica. **Revista Direito GV**: revista quadrimestral da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: FGV, v. 7. n. 2, p. 371-416, jul-dez 2011.

ALFONSIN, B. M. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 17, p. 21-31, 2022.

ALFONSIN, B. M. *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário / The legal-urban order in the judicial trenches. **Revista Direito e Práxis**, p. 421-453, 2016.

BRASIL. **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.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. **Casos emblemáticos e experiências de mediação**: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Conflitos coletivos sobre a posse e a propriedade de bens imóveis**. Brasília: MJ; Pnud, 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Assuntos Legislativos. **Não tinha teto, não tinha nada**: porque os instrumentos de regularização fundiária (ainda) não efetivaram o direito à moradia no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, (SAL): IPEA, 2016.

CAMARGOS, D. Tiros, processos e ocupações. **UOL**, São Paulo, 22 de maio de 2020. Disponível em

<<https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/conflito-por-terra-revela-acao-de-grupos-armados-e-expoe-vacu-na-politica-agraria/#cover>>. Acesso em 29 jul. 2024.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

CARDOSO, R. Família de Gabriel Sales Pimenta recebe desculpas do Estado brasileiro. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 31 de jul. de 2024. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-07/familia-de-gabriel-sales-pimenta-recebe-desculpas-do-estado-brasileiro>>. Acesso em 5 ago. 2024.

CAFRUNE, M. E.; SILVA, M. S.; MELO, T. M. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas reclamações constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte: Fórum, v. 8, n. 14, p. 39–66, 2022.

CASIMIRO, L.; GABARDO, E. Uma análise econômica do direito à moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul, ano IV, n. 11, maio/ago 2015.

CAVALCANTE, José Luiz. A Lei de terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do estado sobre a terra. 2. ed. São Paulo: [s.n.], jun., 2005.

CORREIA, A. F. O Regionalismo como uma nova perspectiva do Federalismo: o *leading case* relativo à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, n. 51, Dez-Jan/2014.

DIDIER JÚNIOR, F. **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.

ESCRIVÃO FILHO, A. S. **Mobilização social do direito e expansão política da justiça**: análise do encontro entre movimento camponês e função judicial. 2017. 309 f. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

FRANCO, A. L. B. R. N. Legitimação de posse e direito à moradia. **Revista da Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo, v. 7, n. 1, 65-92, 2016.

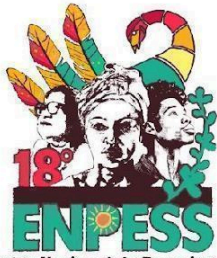
GAIO, D. A função social da propriedade urbana na Constituição brasileira e a proteção dos valores ambientais. **Revista General de Derecho Constitucional**, n. 18, 2014.

LIRA, R. P. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 1, n. 1, p. 261-276, 2014.

MARICATO, E. **Urbanização brasileira**: redescobertas. In: CASTRIOTA, L. B. (Org.). Conhecer para resolver a cidade ilegal. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 78–96.

OLIVEIRA, E. A. **A política de emprego na Itália e no Brasil**: a precarização protegida e a precarização desprotegida. Editora CRV: Curitiba, 2017.

QUINTANS, M. T. D. O MST e o discurso jurídico: o direito à vida digna ou direito à propriedade? **Revista da faculdade de Direito UFPR**, v. 43, 2005.



Encontro Nacional de Pesquisadoras
e Pesquisadores em Serviço Social

10 a 14 de dezembro de 2024
ISSN 2965-2499

Relações de classe e raça-etnia:
desafios a uma formação profissional
emancipatória no Serviço Social

RODRIGUEZ, J. R. **Como decidem as cortes?**: Para uma crítica do direito (brasileiro). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

RAMOS, E. da S. **Ativismo judicial**: parâmetros dogmáticos. São Paulo, Saraiva, 2010.

SAUER, S.; LEITE, A.; OLIVEIRA, K. R. A.; FLORES, T. B. **Terrenos da Desigualdade**: Terra, agricultura e desigualdades no Brasil. Oxfam Brasil, 2016. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/publicacao/terrenos-da-desigualdade-terra-agricultura-e-desigualdade-no-brasil-rural/>. Acesso em 7 jul. 2024.

SILVA, J. A. R. O. A função social da propriedade e a proteção ao trabalhador. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**. São Paulo, vol. 84, n. 5, p. 176-2020, 2018.