



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E
CIDADANIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
– CEAM**

**DIREITOS HUMANOS E DIREITO SOCIAL À MORADIA: A REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANO-AMBIENTAL DO “CONDOMÍNIO PORTO RICO”, NA
CIDADE DE SANTA MARIA – DISTRITO FEDERAL**

CARLOS DIVINO VIEIRA RODRIGUES

**BRASÍLIA/DF
DEZEMBRO/2014**

CARLOS DIVINO VIEIRA RODRIGUES

**DIREITOS HUMANOS E DIREITO SOCIAL À MORADIA: A REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANO-AMBIENTAL DO “CONDOMÍNIO PORTO RICO”, NA
CIDADE DE SANTA MARIA – DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós Graduação em Direitos Humanos e Cidadania, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do grau de Mestre. Linha de Pesquisa 3: História. Direitos Humanos, Políticas Públicas e Cidadania.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa

Co-orientador: Prof. Dr. Aldo Paviani

**BRASÍLIA/DF
DEZEMBRO/2014**

**DIREITOS HUMANOS E DIREITO SOCIAL À MORADIA: A REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA URBANO-AMBIENTAL DO “CONDOMÍNIO PORTO RICO”, NA
CIDADE DE SANTA MARIA – DISTRITO FEDERAL**

Carlos Divino Vieira Rodrigues

Área de concentração: Direitos Humanos e Direitos Sociais

Professor
Orientador: Dr. Alexandre Bernardino Costa

Professora
Examinadora: Dra. Maria Salete Kern Machado

Professora
Examinadora: Dra. Maria Tereza Fonseca Dias (membro externo)

Professor
Dr. Menelick de Carvalho Netto (suplente)

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela simples existência e pelos dons a ela inerentes;

Aos meus pais, sempre, pelos pilares biológicos e morais que me deram para a vida;

A você, Luciane, minha adorável companheira, pela resignação quanto aos sacrifícios do presente, sem os quais não seria jamais possível construir os objetos do futuro;

Aos meus filhos, Hugo e Carlos Eduardo; minhas filhas, Marcela e Tay, por serem motivo de superação e inspiração, significado da continuidade de nós mesmos;

A todos os professores do curso, pelo quanto nos guiam ao conhecimento – este, a mais valiosa liberdade.

Rendo especial agradecimento aos insignes professores: orientador Dr. Alexandre Bernardino Costa e co-orientador Dr. Aldo Paviani, que não pouparam esforços ao fornecer enormes subsídios ao presente trabalho, sem o que não seria possível torná-lo realidade. Se não bastasse, deram-me também suas amizades, tornando ainda maior a minha fortuna.

A grande cidade surge, assim, como um meio onde, cada vez mais, concentram-se os pobres e suas esperanças insatisfeitas. Hoje, ela se torna também um lugar de confrontos e amanhã, talvez, um lugar histórico [...]. (SANTOS, 2008, p. 371)

RESUMO

A regularização fundiária urbana dos assentamentos humanos informais¹ teve o seu conceito legal dado pela Lei Federal (LF) n.º 11.977, de 07 de julho de 2009, que ainda estabeleceu procedimentos e regras para, a partir das soluções de questões jurídicas precedentes, se fazer a reorganização urbanística, ambiental e social do espaço, com a posterior titulação aos respectivos ocupantes. No entanto, a regularização concebida no plano teórico e normativo tem dificuldades para materializar-se em uma prática que efetivamente resolva a situação de diversos núcleos informais que se estabeleceram no Distrito Federal. Buscando enfrentar o problema, o presente trabalho toma determinada situação específica, sob a perspectiva de estudo de caso único, visando identificar elementos estruturais que estão na causa do fenômeno das ocupações informais, bem como diagnosticar os óbices pelos quais as práticas adotadas pelas ações públicas não conseguem transpor satisfatoriamente essa realidade. Seguramente, uma vez alcançadas as condições de superação, a regularização não importará apenas na submissão estritamente formal de uma determinada situação de fato em uma situação de direito; será também a reflexão pautada na qualidade de vida e princípios da ação em prol da vida dessas populações, em geral excluídas no rateio do produto social, Em oportunidades tais, o Estado-providência age não só para assegurar cidadania real aos beneficiários, mas também para realizar o desejo constitucional da igualdade social como emanção humanística e democrática. A análise mostra, contudo, as limitações que a ciência moderna – especialmente a Ciência do Direito – tem para lidar com a complexidade dos conflitos contemporâneos. A técnica judicial-contenciosa, no seu método de sentenciamento, nem sempre é capaz de dar respostas adequadas aos conflitos formados por demandas fundiárias urbanas que lhe são apresentados, circunstância que passa a exigir nova abordagem epistemológica. Isso porque aos atores sociais em conflito correspondem direitos constitucionais distintos, cuja harmonização está além dos limites da ação judicial tecida para a solução de conflitos singulares, de baixa complexidade. Os conflitos fundiários urbanos estão estribados em complexas causas sociais, econômicas e políticas, além do que exigem soluções jurídicas complexas em si mesmas. Os interesses dos respectivos grupos interagem em um mesmo espaço-tempo, de modo que a composição plena do conflito passa a exigir acomodações que assegurem a coexistência do direito de propriedade no entrelaço com o direito social de moradia, sem que um deles assuma posição de primazia ou supressão em relação ao outro. Não bastasse isso, mesmo quando harmonizados os interesses da classe dos proprietários urbanos e da dos credores pelo direito social à moradia, a solução almejada não poderá desdenhar dos interesses difusos em que se manifesta a ordem urbanística e a proteção ambiental, tudo isso em meio a um intrincado cipoal de elementos jurídicos de natureza fundiária bastante instáveis formados pelas tramas da história na qual teve origem a propriedade privada sobre imóveis no Brasil. Contudo, o cenário é particularmente oportuno à aplicação da teoria da ação comunicativa como meio para a construção do objeto comum do consenso, e em torno da qual possam gravitar harmonizados todos esses interesses em conflito.

Palavras-chave: Estado, território, moradia social, direitos humanos, cidadania e regularização fundiária urbana.

¹ *Assentamentos humanos informais* é a expressão ora adotada para designar os núcleos urbanos constituídos à margem das normas urbanísticas e do planejamento público voltado à ocupação ordenada do espaço nas cidades.

ABSTRACT

The urban land regularization of informal human settlements had its legal concept given by Federal law 11.977, dated July, 7, 2009, which established procedures and rules for the legal precedents, as well as solutions to the urban, environmental and social reorganization of the space, with the subsequent titularization for their occupants. However, the regularisation designed in a theoretical and a normative plan has many difficulties to materialize in a practice that effectively solve the situation of several informal segments who settled in the Federal District. Seeking to tackle the problem, the present work takes certain specific circumstances, from the perspective of a single case study, aiming to identify structural elements that are the cause of the phenomenon of informal occupations, as well as diagnose the obstacles for which the practices adopted by public actions fail to transpose satisfactorily this reality. Surely, once reached the conditions for overcoming, the settlement won't matter only in strictly formal submission of a given situation indeed in a situation of law; It will also be the reflection based on quality of life and principles of action in favor of the life of these populations generally excluded in the assessment of the social product, in such opportunities, the Welfare State acts not only to ensure real citizenship recipients, but also to carry out the constitutional desire of social equality as humanistic and democratic emanation. The analysis shows, however, the limitations that modern science – especially the science of law – has to deal with the complexity of contemporary conflicts. The judicial technique in its contentious method of sentencing, is not always able to give adequate responses to the conflicts formed by urban land demands submitted, circumstances which require new epistemological approach. That's because the social actors in conflict are separating constitutional rights whose harmonisation is beyond the limits of legal action for resolving conflicts woven natural, low complexity. Urban land conflicts are based on complex social, economic and political causes, in addition to requiring complex legal solutions in themselves. The interests of their respective groups interact in the same space and time, so that the full composition of the conflict will require accommodations to ensure the coexistence of the right of property in the *entrechoque* social housing law, without one of them assuming a position of primacy towards the other.

Keywords: State, territory, social housing, human rights, citizenship and urban land property regularization.

¹ *Informal human settlements* now expression is adopted to designate the urban centres constituted at the fringes of the urban and public planning rules aimed at orderly occupation of space in cities.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUDH – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

ACP – Ação Civil Pública

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas

ANOREG-DF – Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal

APA – Área de Proteção Ambiental

AR – Arguição de Relevância

ARINE – Área de Regularização por Interesse Específico

ARIS – Área de Regularização por Interesse Social

art. – artigo

arts. – artigos

Av – Averbação

CAESB – Companhia de Água, Esgoto e Saneamento de Brasília

CC – Código Civil

CF – Constituição Federal

CODHAB-DF – Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPC – Código de Processo Civil

CPR – Condomínio Porto Rico (RA XIII - Santa Maria-DF)

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DF – Distrito Federal

DJe – Diário da Justiça Eletrônico

doc. – documento

DOU – Diário Oficial da União

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

FI – Ficha Informativa

GO – Goiás

GRUPAR – Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamentos do Solo e Projetos Habitacionais

LACP – Lei da Ação Civil Pública (n.º 7.347/1985)

LF – Lei Federal

LCD – Lei Complementar Distrital

LD – Lei Distrital

LI – Licença de Instalação

LICC – Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei n.º 4.657/1942)

LO – Licença Operacional

LP – Licença Prévia

LRP – Lei dos Registros Públicos

NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital

n.º – número

n.ºs – números

ONU – Organização das Nações Unidas

p. – página

PF – Polícia Federal

PIDESC – Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PLS – Projeto de Lei do Senado

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

pp. - páginas

R – Registro

RA – Região Administrativa

RI – Registro Imobiliário

SEDUH – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal

SERCOND – Secretaria de Estado de Regularização dos Condomínios do Distrito Federal

TAC – Termo de Compromisso e Ajustamento de Condutas

TERRACAP – Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal

UN-HABITAT I – Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Vancouver, 1976

UN-HABITAT II – Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, Istambul, 1996

VMADUF – Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal

ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

I INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – ASPECTOS TEÓRICOS	22
1.1 Fundamentos Histórico-Constitucionais	24
1.2 O Direito Social à Moradia	27
1.2.1 Direito social à moradia adequada (ou condigna)	29
1.2.2 Positividade dos tratados e convenções internacionais	31
1.2.3 O direito à moradia como categoria dos Direitos Humanos	32
1.3 Direito Social à Moradia: um Esforço para Formular um Conceito, e Também um Conceito-Guia	35
1.3.1 O que aqui se entende por “direito social à moradia”?	35
1.3.2 Necessidade de um conceito operacional	38
1.3.3 A habitação e o mínimo existencial	39
1.3.4 Direitos sociais e políticas públicas	46
1.4 Regularização Fundiária Urbana, um Conceito Legal Niilista?	49
1.5 Diretrizes para um Conceito Operacional da Regularização Fundiária Urbana	50
1.6 PMCMV e a dimensão sociológica da Regularização Fundiária Urbana	54
1.7 Demandas Sociais por Habitação Popular e a Resposta do Estado.....	55
1.8 Crescimento Populacional e Acolhimento de Pessoas.....	57
1.9 Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social e seu Entrelaçamento com a Pesquisa	58
1.10 O Estado Tripartido, os Direitos Sociais e as Políticas Públicas	61
1.11 A Jurisdição, a Legislação e os Conflitos Fundiários Urbanos.....	64
1.12 O Pesquisador, o Objeto e a Ideologia	70
1.13 A questão metodológica no CPR.....	72
1.14 A Ação Comunicativa no Diálogo Intra e Interinstitucional	74
CAPÍTULO II – PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS INFORMADORES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA	80
2.1 Regularização Fundiária Urbana e seus Princípios-Guia.....	82
2.2 A Construção Física e Social da Cidade e seus Princípios Implícitos	83
CAPÍTULO III – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: ASPECTOS PRÁTICOS EM FACE DA NORMA JURÍDICA.....	95
3.1 A Hermenêutica Jurídica na Regularização Fundiária Urbana	99
3.2 O Método Jurisdicional de Solução de Conflitos	104
3.3 O Método da Solução Consensual dos Conflitos: a Mediação.....	106
3.3.1 A mediação nos conflitos individuais e coletivos	108
3.3.2 A mediação nos conflitos coletivos complexos, envolvendo direitos indisponíveis	110
3.3.3 A mediação nos conflitos fundiários urbanos	115
3.4 Âmbito de Dispositividade nos Negócios Públicos	117
3.4.1 A norma como fim: o positivismo jurídico.....	119
3.4.2 A norma como meio: a juridicidade	120

CAPÍTULO IV – O “CONDOMÍNIO PORTO RICO”	123
4.1 A Urbanização no Distrito Federal e o CPR	123
4.2 O CPR: Condomínio ou Associação?	130
4.2.1 CPR: o nome como estratégia para a realização do direito à moradia	132
4.2.2 O CPR diante dos mecanismos legais de tutela da ordem urbanística	134
4.3 Origem e Situação da Fazenda Santa Maria, o Sítio que Abriga o CPR	136
4.3.1 O espaço urbano, as demandas judiciais e a propriedade ocupada pelo CPR	141
4.3.2 O espaço-tempo e os interesses em conflito: propriedade, moradia, ordem urbanística e proteção ambiental no CPR	145
4.4 Deveres do Estado, Direitos da Cidadania no CPR	145
4.5 Os Limites Materiais e Formais do Estado em Face dos Direitos em Conflito no CPR	147
4.6 Ativismo Judicial no CPR.....	149
4.7 O Resultado da Ação no Método Consensual: Atendimento ao Direito de Propriedade.....	151
4.8 O Resultado da Ação no Método Consensual: o Atendimento ao Direito Social à Moradia	152
4.9 O Resultado da Ação no Método Consensual: o Atendimento aos Direitos Difusos	153
CAPÍTULO V – ESTADO E MEDIAÇÃO NO CPR	156
5. 1 Objetivo Geral da Pesquisa no CPR.....	156
5.2 A Mediação Tem Limites?	158
5.3 Aspectos Centrais do TAC/2010 e da legislação na Composição de Interesses no CPR	159
5.4 A Sentença Homologatória do TAC/2010	163
5.5 Cumprimento do TAC/2010	164
5.6 Síntese das Pesquisas.....	166
5.6.1 Documentos pesquisados.....	166
5.6.2 Entrevistas.....	173
5.6.2.1 Mediador	174
5.6.2.2 Advogados dos proprietários-herdeiros	177
5.6.2.2.1 Marco Antônio Marques Atiê.....	177
5.6.2.2.2 Maria das Graças Calazans.....	181
5.6.2.2.3 Manoel Augusto Campelo Neto.....	183
5.6.2.3 Gestor público	185
5.6.2.4 Profissional do Registro de Imóveis	186
5.6.2.5 Representante dos ocupantes do CPR.....	190
CAPÍTULO VI – CONCLUSÕES	194
6.1 A Mediação é a Alternativa Adequada aos Conflitos Coletivos pela Terra Urbana.....	194
6.2 O Acertamento Fundiário como Condição <i>Sine Qua Non</i> para a Regularização de Assentamentos Urbanos no Conceito da LF n.º 11.977/2009.....	197
6.3 A Insuficiência de Políticas Públicas para Oferta de Moradia Popular Contribui para a Ocorrência de Ocupações Informais	198

6.4 Ocupações Informais, Ordem Urbanística e Proteção Ambiental se Entrelaçam	200
6.5 Direitos Humanos e Moradia Adequada se Apresentam na Mesma Dimensão	201
6.6 Constitucionalismo, Direito Social à Moradia e Políticas Públicas são Lentes para a Leitura do Mesmo Objeto	203
6.7 O Direito à Moradia como Integridade Manifesta	205
6.8 A Comunicação na Construção do Objeto	207
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	208
REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS	211
RELAÇÃO DE DOCUMENTOS ANEXOS.....	212

I INTRODUÇÃO

Decerto que a história da (má) formação da propriedade privada sobre imóveis no Brasil tem consequências que agravam as disputas fundiárias urbanas do presente. Mas não é só. A isso se soma a acentuada desigualdade social no País, que não é outra coisa senão fenômeno correlato que vem da mesma raiz com base na qual as cidades brasileiras reproduzem a cruel divisão social do trabalho. Os direitos sociais constitucionais surgem, assim, como ideal político voltado a corrigir essas graves distorções que afetam o próprio equilíbrio do Estado Democrático de Direito.

Nem mesmo o Distrito Federal – território destacado e constituído no auge da modernidade do século XX – ficou ileso ao fenômeno da desigualdade social, tampouco escapa a problemas fundiários de raízes históricas tão distantes. Pressente-se que existe alguma relação entre a má divisão do espaço urbano e a atribuição dos quinhões da partilha social, residindo aí concausa de peso apta a gerar ou agravar a instabilidade das relações sociais, estas determinadas por demandas coletivas ligadas ao direito social à moradia urbana.

O “espaço”, em que pese o desafio da compreensão conceitual ou, ainda e mais precisamente, o espaço “geográfico” – na evolução dos meios técnicos com os quais é definido com mais precisão o respectivo objeto, forma geométrica, área, relevo e localização, diante da geografia contemporânea – não se limita a simples descrições estáticas dos acidentes naturais, mas também inclui outros elementos da sociedade humana, dando movimento orgânico ao conjunto. É desse espaço geográfico polimorfo e dinâmico de que se está a falar e sobre o qual o encerramento da fase da regularização fundiária urbana faz sepultar as incertezas precedentes, tornando-o estável e relativamente imutável, ao encontrar seu estágio derradeiro de urbanização.

O episódio que se passa na antiga Fazenda Santa Maria dá nome a uma das Regiões Administrativas do Distrito Federal - RAs. Nela está encravado também o autodenominado Condomínio Porto Rico – CPR. Esse conjunto reflete uma realidade histórica, política, econômica, social e jurídica que bem poderia servir de matriz à compreensão da informalidade com a qual proliferam os assentamentos urbanos no Distrito Federal.

A complexidade social, econômica, tecnológica e cultural da contemporaneidade também atua complexificando a solução de orientação jurídica para o problema dos

assentamentos humanos informais. Logo, uma solução pautada na visão individualizada do jurista não é bastante para apreender a totalidade complexa dessas demandas, tornando necessário ceder lugar ao uso da ação comunicativa entre os indivíduos e entre os saberes, como meio mais promissor na construção do objeto comum do consenso, que assim substitua o estado e as causas do conflito fundiário urbano.

As bases do equilíbrio político-social têm uma correlação simétrica com o equilíbrio político-constitucional, circunstância que exige da hermenêutica jurídica atualizada a realização, a um só tempo, do desejo e da norma sob os quais estão abrigados os direitos sociais – entre estes, o direito à moradia.

Com efeito, o conceito de democracia e seu alcance prático passa a transcender todo viés de índole formal, para, valorizando o infinito horizonte da evolução democrática, absorver o pluralismo como prática político-hermenêutica e, sob esse prisma, fazer incluídos todos os seres humanos no círculo das relações sociais.

O atendimento ao direito social à moradia tem por essa diretriz forte conotação democrática, circunstância que exige dos agentes políticos práticas que levem à concretização dos direitos fundamentais sobre os quais está assentado o próprio equilíbrio político-constitucional, por meio dos seus objetivos libertários ou includentes, fonte de cidadania e igualdade entre as pessoas.

Nesse ponto, a jovem democracia brasileira, que vem sendo praticada desde o advento da Constituição de 1988, experimenta uma tensão concreta entre os objetivos sociais em que se assentaram as manifestações revolucionárias já nas suas premissas iniciais e a prática política e judiciária inerente à realização dos direitos sociais como condição política do próprio pacto democrático então ajustado.

O trabalho ora apresentado ocupa-se dos aspectos teóricos aplicáveis à regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais, seus fundamentos histórico-constitucionais, posto que pelo sentido da regularização fundiária urbana qualitativa também se poderá outorgar moradia digna ou adequada. Adotam-se, pois, referências objetivas para que as ocupações informais convertam-se em ocupações funcionais ligadas à dinâmica da cidade, objetivando integrar os beneficiários da regularização à participação democrática na comunidade, atribuindo-lhes condições materiais para a construção identitária fundada em premissas igualitárias.

A realização do direito social à moradia é, também, a realização material de correspondente direito humano positivado na ordem jurídica. Assim, não pode ser visto como compromisso constitucional meramente programático. Ao contrário, procura-se demonstrar que se trata de um direito material concreto, inteiramente passível de ser demandado perante o próprio Estado-garante, inclusive sujeitando os atos omissivos ou comissivos dos agentes públicos ao controle judicial quando, pelo rumo da discricionariedade administrativa negam ou postergam prestações que – a rigor da hermenêutica jurídico-constitucional – devem preceder a quaisquer outras políticas públicas de prioridade secundária.

A realização do direito social à moradia, entre outros do mesmo matiz, tem forte correlação com os fundamentos político-constitucionais em torno dos quais foi instituído o Estado Democrático de Direito. Tanto que, se não realizados certos direitos sociais mais visíveis, como educação, saúde, transporte público e moradia, as políticas públicas que invertem a ordem das prioridades estabelecidas na própria Constituição Federal acabam por ceder lugar a vigorosas manifestações populares, ao expor o seu descontentamento, com isso ameaçando a própria estabilidade político-constitucional então instituída sob fundamentos democráticos.

No entanto, em que pese a materialidade jurídica do direito social à moradia, circunstância que em tese viabiliza a judicialização das respectivas políticas públicas por omissão dos agentes políticos (Constituição Federal – CF, art. 5.º, XXXV²), o fato é que a atuação judicial está fortemente contida nos limites das competências atribuídas aos poderes constituídos. A tais limitações constitucionais, naquilo que distribuem os poderes republicanos, ainda se somam outras de ordem formal, regulamentadas pelo procedimentalismo processual, não se olvidando que esse mesmo formalismo tem reforço hermenêutico determinado pelo plano constitucional, ao estabelecer certas garantias individuais rotuladas sob a onipotência do princípio do devido processo legal (CF, art. 5.º, LIV³).

Por isso, a busca da realização do direito social à moradia pela via judicial contenciosa tende ao fracasso, na medida em que as limitações a que se sujeita a atuação judicial, bem como os próprios limites da sentença, não comportam alargamento tamanho que a tudo isso supere. Abre-se, pois, o paradoxo entre o direito/poder individual ou coletivo a uma prestação social devida pelo Estado-provedor de um lado e, de outro, os limites políticos e formais pelos

² “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”

³ “LIV - ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”

quais a jurisdição estatal não é capaz de realizar determinados direitos fundamentais sobre os quais está assentado o próprio equilíbrio político e democrático ajustado com o texto constitucional.

Não se trata de um não-direito, mas de um típico caso de direito material explícito, cuja realização prática se prende à (in)eficiência das formas conhecidas pelo procedimento político e jurídico. Muitas vezes em razão da ineficiência das formas, ou das práticas políticas e jurídicas, os direitos sociais acabam sendo vistos ou tratados como meros princípios constitucionais programáticos. Ou dessas circunstâncias se aproveitam os retóricos, ao pretender negar ou postergar direitos sociais explícitos, quando por detrás desses discursos apenas procuram manter o *status quo* que está na estrutura de um perverso sistema de dominação social.

Há, pois, a necessidade de se romper com esse conservadorismo político e judicial, oferecendo o presente trabalho a perspectiva de uma prática de superação comunicativa subjetiva e institucional.

Com efeito, dois modelos básicos de solução de conflitos aparecem no horizonte das possibilidades. O primeiro, sob a forma jurisdicional, é embalado pelo método contencioso, cuja solução autoritária governa o fato segundo a força que emana do poder de império do Estado. Nesse método, a “paz social” é formal e se baseia na força do poder estatal. No segundo caso, de autocomposição, esta é baseada no consenso construído com o auxílio de uma terceira pessoa, desinteressada com o resultado e tampouco ligada a quaisquer dos lados em conflito.

Mas, nas hipóteses referidas, haverá resultados substancialmente diferentes.

Pela linha empírica, ainda que o presente trabalho se louve em estudo de caso único, a outorga da resposta ao problema – construída pelo consenso – mostrou-se mais adequada e eficaz para superar um determinado conflito multitudinário complexo, provando-se cabalmente que o método judicial-contencioso não seria capaz de resolvê-lo. Logo, o abandono ao método judicial se apresenta quase como um “imperativo categórico” kantiniano desses novos tempos, o que põe em xeque as tradições formal-procedimentais conservadoras e, até mesmo, o monopólio do Direito.

O conhecimento novo que o presente trabalho apresenta tem implicação na prática social, mostrando que o Direito, mesmo como instituição fortemente estruturada e poderosamente estruturante, não é capaz de dar todas as respostas às demandas da

coletividade, embora não se constitui em ciência ou ferramenta que se ponha fora do teatro dos conflitos sociais complexos do presente.

Tal situação não significa nenhuma redução ao poder estruturante e regulador que ao Direito convencionou-se reservar, causando-lhe alguma *capitis diminutio* na sua autoridade interpretativa dos fatos sociais. Trata-se apenas de localizar o seu papel coautor, protagonista ou coadjuvante, a depender de cada caso específico das hipóteses do contexto social, econômico e político, no qual o papel de ator único de um monólogo jurídico lhe seja excessivo para construir o objeto do consenso naquilo que transcenda os limites da ciência jurídica. Logo, os intérpretes autorizados ao monopólio da hermenêutica jurídica já não são mais núncios únicos das verdades dogmáticas que positivamente proclamam, como quando insistem nas desatualizadas respostas incompletas ou insatisfatórias aos conflitos complexos fundados nas desigualdades sociais que ainda são tantas.

Nesse contexto, a regularização de assentamentos urbanos informais haverá de ser estribada em princípios informadores, focados no ideal de uma sociedade pacífica, igualitária, justa e feliz. Deve ainda acautelar-se quanto aos oportunismos vindos de todos os lados, para que seus agentes não colham vantagens indevidas em meio aos infortúnios que em geral estão nas causas primárias das próprias ocupações informais. Da mesma forma, deve prevenir-se para que não sobressaiam arroubos solipsistas, ou ações em que, a pretexto de resgatar direitos sociais, agentes públicos e privados atuem apenas para manter o *status quo*.

Logo, o processo de regularização não se contenta com a mera outorga de direitos reais imobiliários aos beneficiários, mas exige a presença de critérios de justiça mais apurados e amplos, inclusive o incremento de substanciais melhorias materiais e sociais a que fazem jus essas populações mais pobres, que até certo ponto foram compelidas à ocupação. Assim, a regularização de que se está a falar será enriquecida por um conteúdo material tendente a assegurar o máximo benefício possível, mesmo que diante dos poucos recursos frequentemente disponíveis.

A estruturação desses núcleos urbanos informais toma avisos vindos das experiências históricas e geográficas pelas quais o retalhamento do espaço urbano assinala – no presente – as consequências de antigas escolhas então feitas. A história fundiária brasileira tem fortes exemplos de fatores de exclusão social, os quais não se deve repetir. Torna-se, então, relevante avaliar a ação de regularização que se dá no presente, em face de desdobramentos que somente virão no futuro. Reflexão dessa estirpe pode dirigir-se, por exemplo, às tendências mercadológicas e ao apelo pelos núcleos urbanos fechados em forma de

condomínios horizontais⁴, em lugar dos tradicionais assentamentos abertos em forma de bairros ou loteamentos. Conforme a opção que prevalecer, esta tenderá a reproduzir a sua orientação ideológica no plano das interações sociais que se formarem no lugar-objeto da ação, reforçando o isolamento de pessoas ou classes sociais nos assentamentos restritivos ou, no sentido inverso, facilitando a aproximação dos indivíduos humanos nos assentamentos de acesso livre. As diferentes situações oferecem seus correspondentes fatores, que atuam na formação de perfis identitários, e estes irão construir o matiz permanente do corpo social urbano, não se olvidando – mais uma vez – que diferenças sociais acentuadas são também fatores de conflitos.

Noutra direção, a regularização ainda torna definitivos os traçados e a divisão do espaço territorial urbano, circunstância que exige compatibilização com aspectos de cidadania vinculados aos serviços públicos essenciais ou mesmo às próprias infraestruturas implantadas a bem da comunidade. Afinal, uma vez estabilizado o novo conjunto urbano, adquire ele forte rigidez estrutural para manter-se tal como é assimilado na ordem urbanística que assim o reconheça no processo de regularização, de modo que não se façam necessárias as onerosas e previsíveis correções futuras em face de atalhos ou desvios discursivos do imediatismo político.

Propõe-se, pois, a adoção de conceitos e bases hermenêuticas aplicáveis na prática da regularização de assentamentos urbanos informais, não se olvidando que o direito social à moradia passa pela crise epistemológica a respeito do conceito sobre em que consiste o próprio Direito, quando submetido à encruzilhada dos dois principais pensamentos jurídicos conflitantes, ambos com seu particular e intenso poder de influir no resultado da interpretação. Refere-se, aqui, aos pensamentos subjetivista e objetivista. O primeiro está fortemente apoiado no positivismo jurídico kelseniano, quando busca compreender o sentido normativo a partir do ponto de vista do legislador. A leitura do direito social à moradia por estas lentes subjetivistas tende a outorgar resultados mecânicos um tanto quanto distantes do resultado oferecido pelo pensamento concorrente fundado na doutrina objetivista. Para esta, a medida da justiça não advém de uma mera abstração normativa, mas decorre da historicidade e das particularidades com as quais o caso concreto se apresenta, com todos os elementos que o integram, correspondendo atualmente ao modelo interpretativo dworkiniano, ao proclamar a

⁴ Condomínio horizontal (ou deitado) é o modelo de ocupação urbana no qual ao proprietário, ao promitente comprador, ao cessionário ou ao promitente cessionário é assegurada a prerrogativa de erigir mais de uma edificação autônoma e horizontal no mesmo terreno, como casas de moradia, submetendo-se o empreendimento, por ato de vontade, ao regime condominial (Lei n.º 4.591/1964, art. 8.º).

“teoria da integridade do direito”. Definir-se, portanto, por uma ou outra corrente de pensamento jurídico significa estabelecer um delicado e difícil alinhamento ideológico, mesmo quando ambas as correntes têm seus pontos frágeis para constituírem-se sistemas autorreferentes, já que não explicam todo o sistema interpretativo sobre o qual se debruçam.

O direito social à moradia talvez seja uma dessas categorias que se sujeitam a interpretações racionais contraditórias, a partir dos respectivos pontos de vista subjetivista ou objetivista. No entanto, a vida breve dos beneficiários pela moradia social não pode aguardar eternamente pelo resultado do embate entre essas correntes de pensamento jurídico, que se engalfinham por um robusto equilíbrio de forças argumentativas, sem que nenhuma delas dê sinais de sucumbência à outra ou sirva de referência derradeira à ação. Enquanto isso, esse tempo da espera converte-se em reivindicações sociais concretas, desinteressadas pelas razões jurídicas que não socorrem seus interesses mais imediatos. Assim, os apelos populares se apoiam mais nos simples fatos da vida e nem tanto em fundamentos jurídicos, menos ainda quando a espera se alonga demasiadamente como efeito de dogmatismos conservadores. O fato social é célere e dinâmico, mas nem sempre a resposta jurídica advinda do seu processo de maturação o acompanhará na mesma sintonia temporal.

Torna-se imprescindível o estabelecimento de conexões mais vigorosas entre o Direito e as demais Ciências Sociais, dialogando essa interdisciplinaridade por meio da ação comunicativa, tornando então possível a construção do objeto do desejo humano.

O método judicial de resolução de conflitos foi intensamente influenciado pelo rígido método da produção científica moderna, com isso estreitando à força toda realidade conflituosa com a qual se propõe lidar, até que caiba nos seus limites dogmáticos. Com essa concepção histórico-científica, o modelo inquisitorial⁵ esqueceu-se de alargar a si mesmo, para nele inserir o conflito contemporâneo por inteiro, mais complexo e mais amplo, desse modo fazendo incluir sua historicidade e todos os seus elementos circunstanciais. Porém, tal reducionismo procedimental somente provoca nova situação de violência ao conflito sob tratamento, o que não raro acaba por constituir-se em mais um fator de exacerbação de ânimos.

Ademais, o processo judicial de natureza contenciosa, concebido sob o fetiche do liberalismo, foi talhado para resolver os conflitos relativos a direitos predominantemente

⁵ “E foi no meio da Idade Média que o inquérito apareceu como forma de pesquisa da verdade no interior da ordem jurídica. Foi para saber exatamente quem fez o quê, em que condições e em que momento, que o Ocidente elaborou as complexas técnicas do inquérito que puderam, em seguida, ser utilizadas na ordem científica e na ordem da reflexão filosófica.” (FOUCAULT, 1999, p. 12)

disponíveis. No entanto, é o mesmo que serve por empréstimo – à falta de outro específico – para resolver também os conflitos coletivos como estes relacionados à ocupação de terras urbanas para fins de moradia ou, ainda, a conflitos fundados em direitos indisponíveis. Os conflitos contemporâneos fundados em direitos sociais são substancialmente mais abrangentes que o campo estreito do formalismo procedimental instituído pelo orgulho ocidental da ciência jurídica moderna, ao regular a solução de conflitos individuais disponíveis, típicos nas disputas comuns na lógica do mercado.

Por isso, como objetivo central do presente trabalho, propõe-se a substituição do método judicial contencioso pelo método dialógico da mediação na solução desses conflitos fundiários urbanos de natureza coletiva, livrando assim o agente público e o hermeneuta das limitações que o método jurídico-contencioso moderno impõe.

Contudo, em que pese a mediação propiciar avantajadas condições de equacionamento para os conflitos sociais, é de se ter em conta que o Estado constitui-se como personagem central nesse cenário, seja como devedor das prestações disputadas, seja como agente natural das políticas públicas afirmativas dos direitos pleiteados. Certo é que Estado age por meio de atos administrativos, vinculados à norma, e essa vinculação provoca intensas limitações formais à ação estatal. Desse modo, a mediação envolvendo interesses ou atribuições do Estado exigirá que se preservem esses limites de dispositividade administrativa, de tal modo que então sejam protegidos também os interesses de administrados que estejam fora da zona do conflito particularmente considerado.

O caso objeto da pesquisa é o autodenominado Condomínio Porto Rico. Trata-se de um núcleo urbano informal surgido na Região Administrativa de Santa Maria – Setor Habitacional Ribeirão, no Distrito Federal, o qual foi classificado pela Lei Complementar Distrital – LCD n.º 753/2009⁶ como Área de Regularização por Interesse Social – ARIS. Em relação ao referido objeto, as pesquisas buscam ilustrar seus aspectos jurídico-morfológicos, fazendo ensaios quanto às distintas possibilidades teóricas de regularização, primeiro no viés judicial-contencioso e, em seguida, pela mediação coletiva, apresentando conclusões segundo os diferentes e respectivos resultados. Com isso, a conclusão aponta para a superação de óbices até então prevalentes, indicando a possibilidade imediata de se outorgar títulos

⁶ “Art. 2º O Setor Habitacional Ribeirão é composto pela Área de Regularização de Interesse Social — ARIS Ribeirão, ocupada pelo assentamento denominado Porto Rico, declarada Zona Especial de Interesse Social — ZEIS, cuja poligonal se encontra descrita no Anexo II desta Lei Complementar, e pela área destinada à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, aos espaços livres de uso público e à recolocação de famílias ocupantes de áreas de risco, de preservação ambiental e que interfiram com projeto de urbanismo.”

formais válidos e eficazes, aptos a conferir direitos reais aos beneficiários, desse modo tornando viável a derradeira etapa do processo de regularização fundiária urbana: a titulação de que fala o art. 46 da LF n.º 11.977/2009.

O CPR está encravado em terras da antiga Fazenda Santa Maria, pertencente a uma comunidade composta por mais de três centenas de remanescentes de quilombo. Tal ocupação informal resulta de mero fato social consolidado, constituída pela força de demandas coletivas por moradia em favor de populações predominantemente de baixa renda⁷. O caso se apresenta intensamente intrincado do ponto de vista jurídico e social, na medida em que o direito de propriedade que assiste a uma comunidade familiar historicamente excluída entra em choque com o interesse de outra coletividade igualmente excluída na vertente do direito social à moradia, sem que até então o Estado fosse partícipe e protagonista de uma solução que a todos estendesse reconhecimento aos respectivos direitos.

Não bastasse isso, o próprio Estado, ao constituir a cidade formal de Santa Maria, também se apropriou de considerável parte das terras da mesma fazenda que lhe deu nome, tornando com isso ainda mais cruel a violação ao direito de propriedade daquela comunidade familiar proprietária, mas hipossuficiente.

Some-se a tudo isso o fato de que a área experimentou severa degradação ambiental, além de revestir-se de um processo de amalgamação urbanística pautado na espontaneidade com que se deu a divisão do espaço, frustrando expectativas de planejamento fundadas na melhor técnica e na racionalidade do uso da terra.

Demais disso, nesse espaço-tempo ocorreram diversos conflitos secundários, internos e externos, envolvendo o grupo familiar que se via despojado da posse das terras que possuíam em comunhão. O direito parecia tanto em face da ocupação exercida pelo CPR como pela ação ilegítima empreendida pelo próprio Estado ao implantar a cidade de Santa Maria/DF. Esses proprietários hipossuficientes tiveram então que depositar suas esperanças, suas angústias e frustrações em uma possibilidade de solução que estava fora de suas próprias forças, quando nem mesmo a atuação judicial contenciosa do Estado anunciava possibilidades mais promissoras. De sua parte, a classe dos ocupantes também não vislumbrava a

⁷ “Os pobres, na visão do nosso estudo, são aqueles que não têm acesso, de modo regular, aos bens de consumo corrente considerados como o mínimo indispensável numa certa sociedade. Muito raramente têm acesso ao crédito institucional e representam o essencial da clientela dos pequenos estabelecimentos comerciais ou artesanais, que oferecem crédito pessoal a taxas usurárias. Trata-se, em geral, dos não-empregados e dos subempregados, mas também dos assalariados que recebem muito pouco.” (SANTOS, 2008, pp. 49-50)

possibilidade de soluções que significassem a concreção do direito social à moradia, de sorte que a informalidade se apresentava como companheira eterna.

A enorme diferença entre a rígida fôrma do procedimento judicial e o caso concreto se mostrou evidente, de modo que insistir no modelo formal de solução dessas disputas somente haveria de produzir drásticas e violentas reduções autoritárias, ao reunir à força nesses mesmos limites estreitos aqueles proprietários pobres despojados e os ocupantes igualmente pobres labutando por moradia social, sem esquecer que nesse mesmo espaço era imprescindível o Estado – com os seus recursos materiais e humanos necessários à execução de típicas políticas públicas –, tudo isso em meio a interesses difusos irrenunciáveis em que se constitui a ordem urbanística e a proteção ambiental.

Não se trata, pois, de um conflito meramente fundiário coletivo e urbano. É também um conflito social e político que a calibragem do método judicial não está apta a resolver adequadamente, senão, quando muito, prescrever uma pseudossolução arbitrária e incompleta, incapaz de produzir resultados para a efetiva pacificação social.

Por isso, em lugar da tentativa de uma solução do problema por meio de sentença judicial, optou-se pela substituição do método, surgindo em seu lugar a composição por acordo de vontades.

As cláusulas ajustadas segundo a conveniência e os eventuais limites da dispositividade a que se sujeitam os signatários permitem engenhosidades comutativas que não são possíveis com o método sentencial. Assim, o método convencional oferece bases mais flexíveis e ajustáveis ao entendimento mútuo e, por consequência, propiciam a construção do objeto coletivo e a subsequente paz social com capacidade para o encerramento material do conflito.

O trabalho desenvolvido se exprime na experiência real ao equacionar problemas jurídico-fundiários e sua compatibilização com direitos constitucionais concernentes à propriedade, à moradia social, à ordem urbanística e à proteção ambiental. Nos capítulos que se seguem serão abordados os fatores que emperravam a solução do problema e o modo com o qual as ações situadas entre o fato concreto e a solução final a ele dada, aos poucos mostram certas possibilidades que se ofuscavam por clássicas lentes do pragmatismo jurídico.

CAPÍTULO I – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA – ASPECTOS TEÓRICOS

A CF de 1988 tornou obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes a adoção de plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana⁸. Além de marco regulatório, a CF também é marco histórico, ao superar o tímido e centralizado ferramental que servia às políticas públicas de urbanização tardia pela qual passam as cidades brasileiras, processo especialmente regulado pela Lei n.º 6.766/79, que dispõe com positividade autoritária sobre o parcelamento do espaço para fins urbanos.

Mais que isso, a CF também instituiu a Política Urbana (artigos 182 e 183), abrindo caminho à edição de normas complementares ou ordinárias que estabelecessem marco regulatório mais amplo, inclusive outorgando maior autonomia aos municípios, de modo a se alcançar *o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantir o bem-estar de seus habitantes*. De acordo com Saule Junior (2004, pp. 251-252), o Plano Diretor tem a aptidão para estabelecer, por normas imperativas aos particulares e aos agentes público, as metas e diretrizes da política urbana, bem como os critérios de verificação para avaliar se a propriedade imóvel atende à sua função social e as condicionantes legais ao respectivo exercício, a fim de alcançar os objetivos da política urbana de garantir as condições dignas de vida e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. É atribuição obrigatória do Plano Diretor definir as áreas urbanas consideradas não utilizadas, não edificadas e subutilizadas, de modo que o Poder Público municipal ou distrital possa aplicar, de forma sucessiva, o parcelamento e a edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo, ou a desapropriação para fins de reforma urbana, contra o proprietário de imóvel urbano subutilizado, nos termos do parágrafo 4.º do artigo 182.

No que tange à expansão urbana da cidade formal, no Plano Diretor serão definidas as áreas sobre as quais esta poderá avançar ou, ainda, disciplinadas a destinação e uso, de modo a acomodar racionalmente o crescimento populacional.

Porém, desde a CF de 1988 e a Emenda n.º 26/2000, pouco se fez no Distrito Federal em termos de regularização fundiária urbana⁹, assim entendida como o conjunto de medidas

⁸ CF, art. 182, § 1º: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

⁹ São raros os núcleos urbanos informais que foram efetivamente regularizados, com titulação aos beneficiários. Citam-se apenas a ARINE Jardim Botânico e a ARIS da Vila Estrutural, cujos projetos urbanísticos foram

com as quais os núcleos urbanos informais são transformados em partes formais integradas à cidade.

Em que pese as ocupações por populações de baixa renda serem as mais frequentes, os esforços e os resultados alcançados parecem pouco diante da notória ilegalidade visível a olho nu nas cercanias da Capital Federal. Das cerca de 30 áreas agregadas e prioritárias de “Parcelamentos em Regularização” que a Secretaria de Estado de Regularização de Condomínios – SERCOND elegeu para atuação no ano de 2014¹⁰, nenhuma superou sequer a fase do registro imobiliário¹¹.

São raros os assentamentos formais decorrentes de políticas públicas posteriores a 1988, voltados à realização do direito social de moradia. A esse título são exemplos as cidades de Santa Maria e Riacho Fundo. São Sebastião poderia ser citada, não fosse a inexistência de registro imobiliário do respectivo parcelamento. Entre os exemplares mais antigos existem Samambaia, Ceilândia ou ainda as cidades-satélites que se inspiraram no precedente que deu origem à cidade de Taguatinga. A cidade do Paranoá, em que pese notória, ainda não teve registrado o respectivo projeto do parcelamento.

Isso deixa entrever que a regularização fundiária urbana no Distrito Federal ainda é tímida, circunstância que indica haver óbices a serem transpostos, até mesmo com reorientação metodológica, aspecto sobre o qual o trabalho ora desenvolvido busca trazer sua contribuição, visando à solução desses problemas do cotidiano.

Logo, enquanto a demanda por moradias produz pressões que se consubstanciam em ocupações informais descontroladas, o ritmo das políticas públicas até então desenvolvidas deixa entrever que o problema tende a se agravar se não forem adotadas épicas medidas para a reversão dos números atuais e a retomada do controle quanto à ocupação urbana dos espaços ainda disponíveis no Distrito Federal.

registrados nos correspondentes Offícios de Registro de Imóveis, isto após superadas as respectivas questões fundiárias, encontrando-se vencida ou em pleno curso a etapa da titulação.

¹⁰ As áreas foram agrupadas administrativamente de modo a reunir em um núcleo maior os distintos parcelamentos informais existentes, de maneira que assim todos usufruam racionalmente de infraestruturas compartilhadas, dimensionadas em razão da localização, aspectos morfológicos e adensamento populacional. (Relatório de Parcelamentos em Regularização – SERCOND/DF, 2014 – Anexo I)

¹¹ Nos termos do art. 46 da LF n.º 11.977/2009, a regularização fundiária urbana será tida por completada quando alcançar a titulação em favor dos respectivos ocupantes. No entanto, a titulação do imóvel tem como condição precedente o acerto das questões jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, as quais, uma vez atendidas, possibilitarão o registro do parcelamento no ofício registral imobiliário.

1.1 Fundamentos Histórico-Constitucionais

A falta de moradia condigna ou adequada constitui fator de violenta segregação social, expulsando as populações mais pobres para os anéis urbanos periféricos, onde geralmente os serviços públicos e as infraestruturas urbanas são mais deficitários, tornando mais cruel esse efeito da estratificação social determinada pelo sistema distributivo ao promover a modelação do espaço. Essa segregação tem raízes históricas, embaladas pelas injustiças econômicas e políticas, ao condenar gerações e mais gerações, sucessivamente, a um estado de pobreza e, abandonadas à própria sorte, não reúnem forças suficientes para, ordinariamente, conquistarem a emancipação.

Os direitos sociais, de um modo geral, são frutos das árduas lutas sociais travadas especialmente no curso do século XX. Visam garantir aos indivíduos ou grupos o exercício ou usufruto de direitos fundamentais reconhecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e pelos pactos internacionais que se seguiram. O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC, concluído em 1966 por mediação exercida no âmbito da Organização das Nações Unidas – ONU, foi adotado pelo Brasil em 1992, ensejando a Emenda Constitucional n.º 26/2000, com a qual foi incluído no rol dos direitos sociais também o direito à moradia. O direito à alimentação veio depois, com a Emenda n.º 64/2010. Assim, condensando o texto primitivo de 1988 e as referidas emendas que lhe sucederam, dispõe o art. 6.º da CRF: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

De acordo com concepções do constitucionalismo, apoiadas no pluralismo democrático, o pacto que emerge do poder originário constituinte é, segundo Negri (2002, p. 8), a fonte de produção das normas constitucionais, ou seja, o poder de fazer uma constituição e assim estabelecer as normas fundamentais que organizam os poderes e atribuições do Estado. Em outros termos, é o poder de instaurar um novo ordenamento jurídico e, com isto, regular as relações jurídicas no seio da comunidade. Logo, a força originária da qual esse poder emana expressa e materializa os desejos coletivos e estes guiam a construção do pacto pelo qual a sociedade participante-constituinte será regida, a todos obrigando e a todos garantindo como premissa de êxito quanto à realização desses objetivos fundamentais comuns.

Ao assentar os princípios fundamentais do Estado Brasileiro, o art. 1.º da CF/1988 enumera expressamente, ao lado da soberania estatal, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, como os primeiros e vitais cânones republicanos. Seguindo esse passo, no art. 3.º e seus incisos (CF/1988) são declarados e consubstanciados os objetivos fundamentais do Estado, isto é, os objetivos que são a própria razão e essência do pacto firmado¹². Propugnam e declaram a justiça e a solidariedade, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e o combate às desigualdades sociais e a promoção do bem comum como metas centrais de um projeto a se cumprir como razão do próprio pacto constituinte. Aliás, como objetivo fundamental engendrado já no princípio da obra do constituinte, sobre eles se apoia – por via reflexa, na mesma medida e gênero – todo o aparato normativo infraconstitucional, de modo que o arcabouço inteiro somente se mantém firme enquanto sustentado nessa mesma base em que foi erguido. Nisso consiste a onipotência do poder constituinte para dirigir a produção normativa material infraconstitucional, como também dela deriva a imperatividade máxima dos direitos fundamentais reconhecidos e consubstanciados com a dinâmica do consenso constitucional.

Com efeito, a negação, a postergação ou a não realização dos direitos fundamentais importa grave violação ao pacto social firmado com a emanção constituinte, destruindo-lhe a própria essência e fundamento, isto é, as bases e princípios sobre os quais se assenta todo o equilíbrio social. Assim, não cumprir o pacto é o mesmo que desferir golpe fatal contra si mesmo; é a morte provocada pelo próprio ser quando abandona a liturgia democrática e por isso dá azo ao nascimento da tirania; é o momento no qual irrompe o poder hegemônico que se forma paralelamente à ordem jurídica que agora se está a negar; é, pois, o instante no qual a latência da revolução desperta violentamente, única forma para recriar o mundo social justo que se desfez e, por meio dessa recriação, restaurar o desejo da segurança e prosperidade de todos os partícipes em mais uma nova ordem jurídica, social, econômica e política. Não cumprir os direitos sociais, mesmo os mínimos no equilíbrio da ordem social constitucional, importa grave risco de desestabilização social e política. O descumprimento está, pois, a um passo do regresso ao caos pré-constitucional, no qual somente uma nova constituição poderia instituir uma nova ordem.

¹² CF, art. 3.º: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Os direitos sociais instituídos com o art. 6.º da CF de 1988 são, assim, o desejo e as promessas constituintes com as quais se buscou o reequilíbrio social capaz de tornar possível o próprio meio de vida da sociedade brasileira. Para isso foi necessário ajustar o conteúdo e a forma do resgate de dívidas sociais históricas e com isso assegurar a todos condições de cidadania, de dignidade, de trabalho e distribuição de rendas, de participação na vida política e social, enfim, condições de paz, bem-estar e prosperidade coletivos. A propósito, assim afirma e conclui Saule Junior (2004, pp. 166-167):

[...] a Constituição trata dos direitos humanos utilizando a terminologia dos direitos fundamentais nos quais estão previstos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, bem como os de terceira geração, referentes ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do art. 225. Sobre o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental, a norma constitucional de destaque é o artigo 6.º que, ao definir os direitos sociais, inclui, entre eles, o direito à moradia, resultante da emenda constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000. [...] a sua previsão expressa no texto constitucional elimina tal dúvida e impõe a sua observância no mesmo patamar dos demais direitos fundamentais positivados em nosso ordenamento jurídico.

Cumprir anotar que, uma vez inscrito entre os direitos fundamentais constitucionais, o direito à moradia submete-se ao imperativo que emana do § 1.º do art. 5.º da CF/1988, ao estabelecer: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

Desse modo, ainda que o aparato normativo infraconstitucional pudesse apresentar lacunas regulatórias, estas jamais poderiam ser invocadas como pretexto à postergação ou à não realização desses direitos máximos, cumprindo ao intérprete buscar as soluções hermenêuticas que o ordenamento jurídico oferece, podendo mesmo recorrer à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito¹³ para alcançar os fins sociais aos quais as leis se dirigem¹⁴.

¹³ LICC, artigo 4.º: “Quando a lei for omissa, o juiz decidirá de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”

¹⁴ LICC, artigo 5.º: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.”

1.2 O Direito Social à Moradia

Visando estabelecer uma noção mais aproximada sobre o que é o Direito como ciência e o que é o direito como facultade reconhecida a um indivíduo ou grupo, o Professor Lyra Filho (2009) escreveu exatamente sob o título “O que é direito”. De acordo com o eminente professor (p. 7), a maior dificuldade em uma apresentação do Direito não será mostrar o que ele é, mas dissolver as imagens falsas ou distorcidas que muitos aceitam como seu retrato fiel.

Logo, sugere a distinção entre direito e lei, embora ambos os termos estejam associados ou próximos, como convém aos interesses dominantes e ao Estado – com o seu sistema dos órgãos –, ao reger a sociedade politicamente organizada e, assim, comandar o processo econômico. A explicação é contundente:

Embora as leis apresentem contradições, que não nos permitem rejeitá-las sem exame, como pura expressão dos interesses daquela classe, também não se pode afirmar, ingênua ou manhosamente, que toda legislação seja Direito autêntico, legítimo e indiscutível. Nessa última alternativa, nós nos deixaríamos embrulhar nos “pacotes” legislativos, ditados pela simples conveniência do poder em exercício. A legislação abrange, sempre, em maior ou menor grau, Direito e Antidireito: isto é, Direito propriamente dito, reto e correto, e negação do Direito, entortado por interesses classísticos e caprichos continuístas do poder estabelecido. (LYRA FILHO, 2006, p. 8)

Esclarece em seguida que direito e lei se identificam no repertório ideológico do Estado quando este se vale de sua posição privilegiada para convencer-nos de que, pela lei, cessam as contradições e o poder se faz legítimo pelo presumido sentimento de atendimento geral da vontade coletiva, como se não mais houvesse direito a ser procurado acima da lei. No entanto, direito autêntico não se restringe a campos de concentração legislativa, encerrando princípios e normas libertadoras, de modo que a lei constitui apenas um acidente no processo jurídico, que pode ou não agasalhar as melhores conquistas. Portanto, falar em direito é bem mais que falar em lei, pois que esta, quando muito, é representação mitigada ou imperfeita daquele, que é o sublime.

Para falar em direitos mais qualificados, como os direitos sociais, buscando deles extrair o seu inteiro significado ontológico, é preciso especializar ainda mais o sentido ideológico que a adjetivação a eles comina, sobretudo, pondo-os libertos de amarras positivistas tecidas ao gosto do poder instituído, para assim se constituírem, antes de tudo, em instrumento de libertação. No derradeiro estágio dessa especialização conceitual, dentre todos os direitos sociais, elege-se aquele concernente à moradia.

Ao conceituar os direitos sociais de um modo geral, Silva (2005, pp. 286-287) propõe:

Assim, podemos dizer que os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Logo, o direito social à moradia, como os demais da sua categoria, é aquele de segunda geração pelo qual se assegura às pessoas segregadas ou excluídas no rateio do produto social o acesso a uma unidade de moradia adequada. Essa dimensão não exclui as outras de mesma hierarquia e complementaridade, de modo que todas atuam visando possibilitar ao indivíduo usufruir dos benefícios consubstanciais aos princípios fundamentais (CF, art. 1.º), gozar dos objetivos fundamentais (CF, art. 3.º), usufruir dos direitos e garantias individuais e coletivas fundamentais (CF, art. 5.º) e dignificar a própria existência pelo acesso aos direitos sociais fundamentais (arts. 6.º ao 11). É sobre tais premissas fortes, elaboradas pela onipotência constituinte – fundada no equilíbrio social consubstanciado na soberania popular, ao declarar sua vontade política e escrever sua constituição –, que residem as práticas com as quais se identificam os verdadeiros Estados Democráticos de Direitos.

O direito social à moradia é, assim, uma construção jurídica erguida em bases hermenêuticas que se valem do aparato normativo e, se necessário, da analogia, dos costumes, dos princípios gerais de direito e até mesmo de subsídios complementares que possam ser fornecidos pelas demais ciências. Imprescindível, no entanto, que o sentido da construção conduza inexoravelmente à concreção do primado constitucional, ao instituir na sua base fundamental aquela abertura máxima que propicia a outorga de moradia às populações mais pobres, que não teriam acesso a esse bem da vida senão por razões de solidariedade positivada na ordem jurídica político-constitucional.

Enfim, o direito social à moradia também se expressa na ação com a qual se transmuda um ideal político-normativo abstrato, fazendo-o concreto no mundo da vida, a ponto de tornar real no plano físico a edificação ou a modificação residencial que sirva à inclusão do outro na esfera da dinâmica social, no conceito de moradia adequada.

O direito, na qualidade de prestação, equivale a um crédito ou débito, a depender de quem se mostrar legítimo a recebê-lo ou obrigado a prestá-lo. E a todo crédito corresponde um débito, e vice-versa, na mesma medida e gênero. Assim, direitos-créditos e deveres-

prestações correspondentes se ligam a determinadas pessoas, que se tornam então vinculadas por uma mesma relação jurídica legal ou convencional, cabendo aos primeiros o poder potestativo de exigir a respectiva satisfação e, aos segundos, os ônus do correspondente adimplemento, na mesma medida e qualidade. Os titulares dos direitos sociais são, assim, as pessoas que a história econômica e social segregou, roubando-lhes as potencialidades e as possibilidades de uma vida digna, adequada e venturosa. Por isso elas se reconhecem como tais no título dos direitos sociais constitucionais. No entanto, na outra ponta dessa mesma relação jurídica constitucional, como devedores da mesma obrigação inversa e proporcional, está a coletividade das pessoas com poder contributivo capaz de concorrer na reconstrução material de um novo equilíbrio social, por força da solidariedade normativa inerente aos direitos de segunda geração. Tais pessoas estão representadas na abstração personificada do Estado-providência: *L'État sommes nous*¹⁵. Assim, as prestações materiais que levam à concretude do direito social de moradia constituem obrigações passivas do Estado-providência, cumprindo apenas lembrar que os direitos sociais, posto que fundamentais, são passíveis de realização imediata (CF, art. 5.º, § 1.º).

1.2.1 Direito social à moradia adequada (ou condigna)

A moradia como direito social se reveste de atributos mínimos, que variam em função de condições econômicas, materiais, geográficas e culturais específicas das diferentes regiões planetárias. Portanto, admite-se certo relativismo em função dessas variações regionais, embora mantenha firme uma estrutura diretiva ideal que sintetiza essas condições locais na linguagem universal do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais – PIDESC, de 1966. É possível, assim, superar tal relativismo por meio da hermenêutica com a qual o direito de moradia se faça materializado no plano regional em suas particularidades, respeitadas as possibilidades materiais dos Estados Partes, segundo os respectivos estágios de desenvolvimento econômico e reservas orçamentárias.

A Ficha Informativa n.º 21, publicada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – ACNUDH, Delegação das Nações Unidas em Genebra – distribuída

¹⁵ Atribui-se ao Rei da França, Luís XIV – 1643-1715 – a afirmação “L'État c'est moi” (O Estado sou eu). Ao monarca também se atribui o impulso ao Absolutismo no Ocidente. Afirma-se, porém, no presente trabalho, que “L'État sommes nous” (O Estado somos nós), em manifesta oposição àquela concepção despótica, o que permite a construção do Estado contemporâneo sob premissas pluralísticas, portanto, mais democrático.

gratuitamente para o mundo inteiro nos idiomas oficiais das Nações Unidas –, ao tratar do Direito Humano a uma Habitação Condigna, oferece diretrizes gerais para guiar a ação dos respectivos Estados-parte.

O art. 25.º, n.º 1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, de 1948, proclama que toda pessoa humana e sua família têm direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento.

No entanto, o direito à moradia restou melhor consubstanciado com o PIDESC, quando o item n.º 1 do artigo 11.º consignou:

Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um constante melhoramento das suas condições de existência. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas destinadas a realização deste direito, reconhecendo para este efeito a importância essencial de uma cooperação livremente consentida. (PIDESC, 1966)

Ainda no âmbito das Nações Unidas, tanto a Declaração sobre o Progresso Social e o Desenvolvimento (Resolução AGNU 2542/1969) como a Declaração de Vancouver sobre os Estabelecimentos Humanos (UN-HABITAT I, 1976) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos - ACNUDH reconheceram o direito das pessoas a uma habitação condigna, ou adequada. E o conteúdo desse direito, sob a perspectiva material, engloba nada menos que sete eixos explícitos:

1. Segurança legal da habitação

Todas as pessoas têm direito a um certo grau de segurança que garanta a protecção legal contra as expulsões forçadas, a agressão e outras ameaças. Os governos devem, conseqüentemente, adoptar medidas imediatas a fim de conferir segurança legal da ocupação às famílias que ainda não beneficiam desta protecção. Tais medidas deverão ser adoptadas após consulta genuína, junto das pessoas e grupos afectados.

2. Disponibilidade de serviços, materiais e infra-estruturas

Todos os titulares do direito a uma habitação condigna devem ter acesso aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência.

3. Acessibilidade

Os custos da habitação suportados pelas pessoas ou agregados familiares devem situar-se a um nível que não ameace ou comprometa a satisfação de outras necessidades essenciais. Devem ser concedidos subsídios àqueles que não dispõem de meios económicos para ter uma habitação adequada, e os arrendatários devem ser protegidos contra rendas excessivas ou aumentos de

rendas abusivos. Nas sociedades onde os materiais de construção são essencialmente naturais, os Estados devem tomar medidas tendentes a assegurar a disponibilidade de tais materiais.

4. Habitabilidade

Uma habitação condigna deve ser habitável. Por outras palavras, deve propiciar o espaço adequado e proteger do frio, da humidade (*sic*), do calor, da chuva, do vento ou outros perigos para a saúde, dos riscos devidos a problemas estruturais e de vetores de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser igualmente garantida.

5. Facilidades de acesso

Uma habitação condigna deve ser acessível aos que a ela têm direito. Os grupos desfavorecidos devem ter pleno acesso, permanentemente, aos recursos adequados, em matéria de habitação. Assim, os grupos desfavorecidos, nomeadamente pessoas idosas, crianças, portadoras de deficiências, doentes terminais, seropositivos, doentes crónicos, doentes mentais, vítimas de catástrofes naturais e outros grupos devem beneficiar de uma certa prioridade no que se refere à habitação. Na elaboração e aplicação de legislação relativa a habitação, há que ter em conta as necessidades especiais desses grupos.

6. Localização

Uma habitação condigna deve situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, escolas, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais. As habitações não devem ser construídas em locais poluídos, nem na proximidade imediata de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos seus ocupantes.

7. Respeito ao ambiente cultural

A arquitetura, os materiais de construção utilizados e as políticas subjacentes devem permitir a expressão da identidade e diversidades culturais. Nas atividades de construção ou de modernização da habitação, é necessário garantir que as dimensões culturais da habitação não são sacrificadas. (ACNUDH-FI, 1995-2004, pp. 24-26)

Há, pois, diretrizes expressas a respeito de determinações jurídicas a seguir, tornando assim objetivados e vinculados os rumos para a ação que vise realizar esses mesmos direitos. Não será, pois, por falta de conceitos e imperatividade normativa que o direito à moradia encontrará retórica que o negue.

1.2.2 Positividade dos tratados e convenções internacionais

Foi somente por meio do Decreto n.º 591, de 06/07/1992 (Diário Oficial da União – DOU de 07/07/1992), que o Brasil concluiu os procedimentos internos necessários à sua adesão ao PIDESC.

Tal adesão, porém, não significa apenas o compromisso do Estado brasileiro com a comunidade das nações, na órbita do Direito Internacional Público. No plano interno o teor da

dita convenção integra o aparato normativo, como lei formal, consoante assim determina o parágrafo 3.º do art. 5.º da CF de 1988: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

Assim, sob uma perspectiva de direito positivo, o direito à moradia adequada ou condigna elevou-se à qualidade de obrigação passiva do Estado frente às pessoas que se acham em estado de segregação ou exclusão social no prisma da moradia social, fazendo jus a tais prestações os correspondentes titulares-credores assim forçados no mundo da vida.

Trata-se de obrigação estatal, agora de índole constitucional, que não se reporta apenas aos credores internos, mas, a persistirem omissões, subjugua o Estado brasileiro às sanções internacionais a que se obrigou por meio do pacto ao qual aderiu. Não pode, assim, perdurar situação de mora frente aos credores internos, tampouco diante dos parceiros internacionais, sem suportar as sanções concernentes.

1.2.3 O direito à moradia como categoria dos Direitos Humanos

A consubstanciação formal dos direitos humanos teve na DUDH de 1948 a sua matriz. Porém, respeitadas as razões jusnaturalistas dos que defendem a preexistência material desses direitos à DUDH, é do pragmatismo advindo do singelo ponto de vista da positividade normativa que tais direitos foram catalogados referencialmente e, a partir daí, se expandiram até a formação de um sofisticado sistema de direitos humanos e sua correspondente proteção jurídica. A positividade formal dos direitos humanos tem, por esse viés, a vantagem de torná-los concretos em prol dos indivíduos humanos. Os direitos humanos foram então categorizados exatamente por esse ponto de vista formal-positivo. Assim, em relação ao direito à moradia, essa mesma gênese formal o trata entre os demais direitos humanos declarados e, como tal, instituído. Evidencia-se, pois, o estágio e concretude de um pensamento emancipatório. Nessa direção, a Ficha Informativa n.º 21 do ACNUDH (pp. 6-7) indaga e em seguida responde sobre o que a habitação tem a ver com os direitos humanos. Ressalta o quanto o direito internacional ou as legislações nacionais representam para a dignidade, a saúde física e mental e a qualidade de vida das populações humanas, emergindo

daí as implicações que o tema traz aos direitos humanos. Afinal, uma habitação condigna é uma necessidade humana básica, universalmente reconhecida.

Segundo o Centro das Nações Unidas para os Estabelecimentos Humanos, mais de 1 bilhão de pessoas ao redor do mundo não dispõe de habitação adequada, sendo que cerca de cem milhões não têm sequer abrigo. Some-se a isso o fato de que o abastecimento de água potável e o saneamento básico são necessidades diretamente ligadas às condições de habitação condigna, embora cerca de 1,2 bilhão de pessoas nos países em desenvolvimento não tem acesso à água potável, enquanto 1,8 bilhão não dispõe de saneamento básico. Trata-se, pois, de questão que afeta intensa e diretamente considerável número de pessoas, tornando por isso relevante a ação global, reconhecendo então a importância de incluí-las no rol dos direitos humanos, fazendo da espécie pedra angular de estratégia global para a proteção coletiva. Do documento-compromisso firmado entre as nações se extrai, *in verbis*:

O direito a uma habitação condigna está universalmente reconhecido pela comunidade das nações ... Todas as nações, sem exceção, reconhecem as obrigações assumidas no sector da habitação, como o evidencia a instituição, neste domínio, de ministérios ou instituições, a afectação de fundos ao sector da habitação e as respectivas políticas, programas e projectos ... Todos os cidadãos de todos os estados, por mais pobres que sejam, têm o direito de esperar que seus governos se preocupem com as suas necessidades de alojamento, e reconheçam a obrigação fundamental de proteger e de melhorar as casas e os bairros, em vez de os danificar e destruir. (ACNUDH/FI, 1995-2004, p.7)

A noção de habitação condigna, consoante a Estratégia Global das Nações Unidas, compreende suficiente proteção à intimidade; propugna pelo espaço, iluminação e segurança adequados ou suficientes; estabelece a necessidade de infraestruturas básicas e localização apropriada em relação ao local de trabalho e de serviços essenciais; e, ainda, limita o custo do acesso a um limite razoável.

No plano interno a questão já se acha assimilada na perspectiva normativa e doutrinária, embora se faça desejosa de afirmações jurisprudenciais e políticas mais incisivas. De todo modo, o direito à moradia pode ser inteiramente extraído dos princípios constitucionais e materiais fundamentais, inclusive diante da larga legislação infraconstitucional inaugurada com a LF n.º 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), até o ápice no advento da LF n.º 11.977/2009, ao instituir o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, com as alterações que lhe sucederam. A repartição de competências entre os entes federados e a política urbana sobre moradia social já se acham disciplinadas, bastando considerar que a CF de 1988 utiliza a designação genérica no título reservado aos “direitos e garantias

fundamentais”, subcategorizando-os entre “direitos e deveres individuais e coletivos” (art. 5.º) e “direitos sociais” (arts. 6.º ao 11).

Na perspectiva normativa ressenete-se o sistema de regras pontuais que façam a compatibilização entre os fundamentos dos procedimentos licitatórios públicos, regulados de modo geral pela LF n.º 8.666/1993, com as situações nas quais a titulação pública aos beneficiários possa constituir embaraço hermenêutico envolvendo o princípio constitucional da impessoalidade, de que fala o art. 37 da CF. No entanto, isso também é superável por flexibilidade hermenêutica, na medida em que essas políticas públicas, nesse ponto específico, se apresentam incompatíveis com o sentido de tutela a que se presta a Lei das Licitações. Afinal, o direito social à moradia alinha-se com as hipóteses classificáveis como ARIS, de modo que o interesse social por si mesmo afasta o rigor licitatório que é o modelo apropriado para regular os negócios da Administração Pública. Questões de políticas públicas não podem ser tratadas como questões de negócios públicos. Mesmo quando a regularização fundiária urbana toma em conta ocupações classificadas como ARINE, isto é, sem conotação de direito social à moradia, vale-se do precedente trazido com a LF n.º 9.262/1996, em seu art. 3.º, ao prever a possibilidade de venda direta ao ocupante, cuja constitucionalidade foi afirmada até mesmo pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIN 2990-DF. É valioso enxergar nessa excepcionalidade que o rigor sistêmico da Lei de Licitações não tem pertinência com essas políticas públicas de regularização fundiária urbana. Se a LF n.º 9.262/1996 se reporta a imóveis específicos, localizados na Área de Preservação Ambiental – APA do Rio São Bartolomeu, ainda assim se abre a possibilidades interpretativas por extensão, apanhando casos outros que até então pareçam sob omissão de tratamento normativo.

Os direitos fundamentais – ou direitos do homem – não se sujeitam a cláusulas de retrocesso, ou seja, uma vez estabelecidos no contexto das regras, somente poderão avançar no rumo do aperfeiçoamento e da completude do respectivo sistema protetivo. Com propriedade afirma Bobbio (2004, p. 203):

A princípio, a enorme importância do tema dos direitos do homem depende do fato de ele estar extremamente ligado aos dois problemas fundamentais do nosso tempo, a democracia e a paz. O reconhecimento e a proteção dos direitos do homem são a base das constituições democráticas, e, ao mesmo tempo, a paz é o pressuposto necessário para a proteção efetiva dos direitos do homem em cada Estado e no sistema internacional.

[...] Direitos do homem, democracia e paz são três momentos necessários do mesmo movimento histórico: sem direitos do homem reconhecidos e efetivamente protegidos não existe democracia, sem democracia não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos que surgem entre os indivíduos, entre grupos e entre as grandes coletividades tradicionalmente indóceis e tendencialmente autocráticas que são os Estados [...].

Retornando, porém, à raiz do direito à moradia no plano do direito interno pelas mãos da doutrina, Saule Junior (2004, p. 166) assim confirma:

Sobre o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental, a norma constitucional de destaque é o artigo 6.º que, ao definir os direitos sociais, incluiu entre eles, o direito à moradia, resultante da emenda constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000.

1.3 Direito Social à Moradia: um Esforço para Formular um Conceito, e Também um Conceito-Guia

A expressão “direito social de moradia”, ou “à moradia”, tem sido frequentemente utilizada, até mesmo de modo irrefletido. Não obstante a CF incluir essa categoria entre os denominados “direitos sociais” catalogados no artigo 6.º, não se ocupou em explicitar a sua natureza e alcance etiológico, deixando isso a cargo da doutrina e da legislação infraconstitucional – ao estabelecer o regramento positivo pelo qual a moradia social chegará ao beneficiário.

Os conceitos, em geral, carregam inconvenientes de sua formulação por meio de sínteses representativas de determinadas ideias abstratas, por vezes generalizantes e recorrentes ao artifício do reforço das semelhanças, mas normalmente omissas com relação às diferenças. Com isso, termina por construir um símbolo mental ou uma proposição incompleta e até mesmo reduzida do objeto representado. No entanto, para a fluência da linguagem, tem o poder de transmitir significações ou símbolos universalizantes, imediatamente compartilháveis. Assim, quando reiteradas vezes se fala em “direito social de moradia”, a técnica da linguagem conceitual trabalha com a imagem ou significado mental do conceito dado, abreviando o caminho da exposição até a conclusão da ideia que se quer transmitir.

1.3.1 O que aqui se entende por “direito social à moradia”?

Trata-se de uma expressão formada por um substantivo (direito), adjetivado por uma qualidade (social), referente a um determinado objeto jurídico (moradia). Separando os

elementos dessa trilogia, apresenta-se o primeiro, na percepção de Lyra Filho (2006, p. 7), com certa dificuldade de “[...] dissolver as imagens falsas ou distorcidas que muitos aceitam como retrato fiel”.

Porém, “direito” tem conexão estreita com “justiça”, e justiça traz em si a ideia da virtude de dar a cada um o que lhe for de pertencimento. Logo, direito justo é o que assegura ao titular de um bem da vida os meios de alcançá-lo, de submetê-lo ao seu poder e disposição e ver-se satisfeito em relação a ele por uma expressão de quantidade e qualidade.

O direito do qual aqui se fala não é aquele Direito na qualidade de ramo científico. Assim, sob uma perspectiva metafórica, é apenas um “crédito” específico, uma pertinência que se reconhece a um determinado titular para buscar o correspondente objeto que lhe cabe como prestação legítima. É, pois, um objeto; uma prestação a que faz jus um determinado credor, pressupondo isto uma relação binária na qual há um correspondente devedor; uma mesma moeda em suas duas faces.

O adjetivo “social”, ao qualificar o substantivo “direito”, reduz a representação mental sobre o correspondente objeto, para diferenciá-lo de um direito-prestação qualquer, limitando o conceito à classe dos direitos de natureza social aos quais a CF deferiu tratamento estratégico e fundamental na organização social, jurídica e política do Estado.

Ora, os direitos sociais são os de segunda geração e sucederam os direitos civis e políticos, de primeira geração. Os fenômenos que os tornaram possíveis foram basicamente as lutas empreendidas pelas classes operárias após o advento da Revolução Industrial e, mais recentemente, os movimentos sociais de matiz popular. Em ambos os casos, confrontados os poderes hegemônicos, surgiu daí um novo pacto de equilíbrio social, como afirma Sousa Santos (2010, pp. 244-245):

Este maior equilíbrio entre Estado e mercado foi obtido por pressão do princípio da comunidade enquanto campo e lógica das lutas sociais de classe que estiveram na base da conquista dos direitos sociais. [...]
 Se a classe operária não foi o sujeito monumental da emancipação pós-capitalista, foi sem dúvida o agente das transformações progressistas (emancipatórias, neste sentido) no interior do capitalismo. [...]
 Para a compreensão do tempo presente é, no entanto, importante ter em conta que as lutas operárias pela cidadania tiveram lugar no marco da democracia liberal e que por isso a obrigação política horizontal do princípio da comunidade só foi eficaz na medida em que se submeteu à obrigação política vertical entre cidadão e Estado.

A moradia-prestação é o objeto do direito aqui reportado. Necessidade humana fundamental básica, esta foi demandada e conquistada pelas classes pobres que o mercado produziu ou não socorreu, submetendo-as ao amparo do Estado-providência como garantia

política construída no consenso constituinte de 1988 ao estabelecer as premissas do próprio Estado Democrático de Direito.

O direito à moradia foi concebido no plano do Direito Internacional como categoria que emergiu no âmbito das Nações Unidas com a DUDH, de 1948, e com o PIDESC, no conceito de moradia adequada ou condigna. No entanto, com a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – UN-HABITAT II, Istambul, 1996, os chefes de estado e de governos e as delegações oficiais ajustaram e reforçaram, conforme o inteiro teor da cláusula:

1. Nós, Chefes de Estado e de Governo e as delegações oficiais dos países reunidos na Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos Humanos (United Nations Conference on Human Settlements — Habitat II) realizada em Istambul, Turquia, entre 3 e 14 de junho de 1996, tomamos esta oportunidade para endossar as metas universais para garantir moradia adequada a todos e tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos. Nossas deliberações sobre os dois principais temas da Conferência, ‘Moradia Adequada para Todos’ e ‘Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Processo de Urbanização’, foram inspiradas pela Carta das Nações Unidas e estão voltadas para a reafirmação das parcerias atuais e a formação de outras novas para ações em nível local, nacional e internacional tendo em vista a melhoria do ambiente em que vivemos. Nós nos comprometemos com os objetivos, princípios e recomendações contidos na Agenda Habitat e declaramos nosso apoio mútuo a sua implementação.

No plano interno, à Declaração de Istambul de 1996 se seguiu a Emenda Constitucional n.º 26, de 14/02/2000, a qual deu nova redação ao art. 6.º da CF de 1988, inserindo no rol dos direitos sociais até então ali catalogados mais uma categoria: o direito à moradia. É relevante considerar que as mobilizações sociais por moradia tomaram impulso a partir da derrocada do regime militar e com a promulgação da CF de 1988, quando então o desejo popular ressoou na positivação do direito à moradia.

Assim, o direito social à moradia, no Brasil, é aquele que resultou das lutas sociais das populações mais pobres, que, em razão de princípios e objetivos fundamentais proclamados com os artigos 1.º, 3.º e 6.º, tiveram assegurada em seu favor a garantia de acesso à moradia condigna ou adequada.

1.3.2 Necessidade de um conceito operacional

Como já se fez aviso, os direitos e garantias fundamentais tratados na CF de 1988, a rigor do disposto no parágrafo 1.º do artigo 5.º, são de aplicação imediata. Some-se a esse elemento temporal a forma e o conteúdo, de modo que tais referenciais farão com que o direito social à moradia deixe o plano da abstração normativa para assim constituir-se realidade concreta no mundo da vida, outorgando aos beneficiários-credores o sentido material que está no centro do equilíbrio político constitucional construído para servir à harmonia entre as classes e grupos sociais que compõem o Estado-nação. Do ponto de vista formal, a realização do direito social à moradia passou pelo estabelecimento de uma polaridade: de um lado, os beneficiários-credores – populações pobres que não tiveram acesso a uma moradia condigna ou adequada – e, de outro, o prestador-devedor correspondente – o Estado-providência, ao personificar o corpo da coletividade (*L'État sommes nous*), sobretudo pelas razões de ordem ético-jurídicas sobre as quais estão fundados os deveres por solidariedade.

Assim, como primeiro passo, cumpre ao Estado, independentemente de provocação e por políticas públicas apropriadas, a tarefa de fazer a triagem para identificar os credores ao direito social à moradia, estabelecendo a ordem de prioridade de atendimento propugnada com o 5.º eixo de ações inclusivas citadas na Ficha Informativa n.º 21 (pp. 25-26), do ACNUDH. No passo seguinte, ou concomitante ao primeiro, prover os meios materiais que envolvam a seleção dos espaços adequados e a disponibilização de recursos orçamentários que façam frente, prioritariamente, à liquidação de uma obrigação passiva histórica, sem o que o passado colonialista e o regime da má distribuição da riqueza nacional eternizarão essas persistentes injustiças.

O direito social à moradia, nesse contexto, se realiza pela construção de moradias adequadas e sua concessão às pessoas pobres que delas necessitam para realizar a dimensão da vida digna. Mas a construção de moradias não é o caminho único da realização do direito em tela. É oportuno considerar também a possibilidade da concreção desse mesmo direito pela via da regularização fundiária urbana, nesse caso tomando por alvo os assentamentos informais frequentemente empreendidos pela ação popular. Aqui o objetivo pode ser alcançado por meio da “modernização” das moradias já existentes, sobretudo aquelas que foram edificadas sem planejamento, segurança e infraestruturas mínimas. Em geral, essas moradias informais estão em locais de risco, não têm segurança jurídica ou técnica que as

proteja das drásticas e violentas remoções compulsórias determinadas para a proteção do direito individual de proprietários que se viram despojados da respectiva posse, bem como das situações tendentes a afastar riscos aos ocupantes em razão da inadequação do local por eles ocupados, tais como encostas íngremes, terrenos alagadiços ou contaminados, áreas públicas de uso comum do povo, terrenos de proteção ambiental, não obstante em geral tais ocupações coletivas sejam frutos de premências humanas inadiáveis.¹⁶

1.3.3 A habitação e o mínimo existencial

Determinados direitos materiais na ordem jurídica são de tal envergadura que se colocam hierarquicamente em relação de precedência a outros de menor porte. São, pois, direitos de inaugural imprescindibilidade, sem os quais a existência, a dignidade humana e a organização social não seriam possíveis, mesmo porque o afastamento da correspondente garantia importaria verdadeiro *capitis diminutio* do indivíduo, reduzindo-o a uma condição subumana.

A relação entre Estado e sociedade é marcadamente dominada por direitos e obrigações recíprocas, assumindo o primeiro, na contrapartida, a condição de guardião dos direitos e garantias daqueles. No entanto, os Estados nacionais em geral se acham enfraquecidos diante do poder das corporações, que escapam até mesmo ao controle estatal. O Estado Social em particular, talvez mais intensamente afetado pelo poder corporativo, se acha limitado quanto às suas possibilidades materiais de agir e fazer cumprir suas obrigações frente à comunidade interna, quase que capitulando quando diante do dilema de eleger as demandas que serão prioritariamente atendidas, em concurso com aquelas mais palatáveis e que podem ser manobradas ao gosto da conveniência e oportunidade políticas. Não se pode olvidar que a má gestão e as formas de evasão de recursos públicos também contribuem drasticamente para a redução das reservas com as quais o Estado haveria de fazer frente a esses compromissos normativos diante da comunidade credora.

¹⁶ A habitabilidade constitui tópico expresso em um dos sete eixos da ação global planejada pela ONU e à qual o Brasil aderiu. A “modernização” das habitações também está inscrita entre tais diretrizes, podendo ser traduzida na ação da regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais e na respectiva dotação de serviços públicos e infraestruturas básicas, com segurança jurídica aos beneficiários mediante o correspondente título de legitimação da ocupação.

No entanto, o desejo constituinte, originário e onipotente, já fez algumas dessas escolhas e as inscreveu como prioridades sob a forma de princípios e objetivos fundamentais outorgados à comunidade. Identificá-las, portanto, é tarefa que não mais demanda esforços hermenêuticos. Por isso, sem que essas prioridades positivadas pela ordem constitucional sejam inteiramente cumpridas, as contraprestações estatais em proveito da comunidade não se sujeitam à discricionariedade que em regra assiste ao administrador público para aplicar recursos em demandas nem tanto prementes. Para a doutrina jurídica, sustenta Carvalho Filho (2012, pp. 49-50), sobre o poder discricionário:

A lei não é capaz de traçar rigidamente as condutas de um agente administrativo. Ainda que procure definir alguns elementos que lhe restringem a atuação, o certo é que em várias situações a própria lei lhe oferece a possibilidade de valoração da conduta. Nesses casos, pode o agente avaliar a *conveniência* e a *oportunidade* dos atos que vai praticar na qualidade de administrador dos interesses coletivos. [...].
Trata-se, sem dúvida, de significativo poder para a Administração. Mas não pode ser exercido arbitrariamente. [...]

A discricionariedade é um poder político, porém não é poder absoluto. Por detrás de discursos que afirmam veementemente a intangibilidade e indiscutibilidade do poder discricionário é que costumam se esconder escolhas arbitrárias, manifestamente feitas como modo de atender a interesses particularizados ou ilícitos. A discricionariedade como poder absoluto, portanto, não passa de mito. Com efeito, o administrador público permanece jungido às diretrizes positivas na ordem jurídica; como exemplo disso, aos princípios e objetivos fundamentais em que se apoia o próprio Estado Democrático de Direito, ao eleger as prioridades com as quais a onipotência expansiva do Poder Constituinte manifestado em 1988 pretendeu “construir uma sociedade livre, justa e solidária”. (CF, artigo 3.º, inciso I)

Assim, a ordem jurídico-constitucional, ao tecer a hierarquia dessas prioridades – começando pelos direitos fundamentais dos indivíduos –, cria para o administrador público uma vinculação correspondente, dela não podendo ele escapar sem incorrer em ilegalidade manifesta. A legalidade¹⁷ está encartada como princípio administrativo; dela se afastando o administrador público, incorre em ato ilegal, por isso sujeitando-se ao controle que compete à esfera judiciária ou aos tribunais de contas, concorrentemente.

A moradia digna ou adequada constitui-se em uma dessas dimensões prioritárias determinadas pelo desígnio político-constitucional, gerando para os indivíduos um direito (ou crédito) e, no mesmo passo, para o Estado um dever, brotando dessa relação jurídica a

¹⁷ CF/88, art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]”

possibilidade de obter-se a correspondente prestação até mesmo compulsória – nas hipóteses em que os indivíduos não reúnam condições pessoais para alcançar o objeto do desejo em meio à dinâmica de um sistema da economia de mercado liberal. Em outras palavras, o direito social à moradia é uma dessas categorias prioritárias cuja concretização está incrustada na conta de responsabilidades sociais do Estado, como assim expressamente estabelece o artigo 6.º da CF de 1988. É, pois, premissa formal e material do próprio Estado Democrático de Direito, conforme assim se abre o texto constitucional brasileiro com o seu artigo inaugural¹⁸.

A cultura da supremacia autoritária do poder discricionário já foi desafiada e vencida por meio de pronunciamento máximo proferido pelo Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Arguição de Relevância – AR autuada sob o n.º 639337-SP, julgamento de 23/08/2011, cuja ementa, em face da amplitude e relevância, se transcreve *in totum*:

CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS “ASTREINTES” CONTRA O PODER PÚBLICO - DOCTRINA - JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC N.º 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2.º) - LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA - QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO -PRINCÍPIO “JURA NOVIT CURIA” - INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. POLÍTICAS PÚBLICAS, OMISSÃO ESTATAL INJUSTIFICÁVEL E INTERVENÇÃO CONCRETIZADORA DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE EDUCAÇÃO INFANTIL: POSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que,

¹⁸ CF/88, art. 1.º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”

deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das “crianças até 5 (cinco) anos de idade” (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. - A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. - Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2.º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, que lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora inquestionável que resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, ainda que em bases excepcionais, determinar, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas, sempre que os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter impositivo, vierem a comprometer, com a sua omissão, a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. **DESCUMPRIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINIDAS EM SEDE CONSTITUCIONAL: HIPÓTESE LEGITIMADORA DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL.** - O Poder Público - quando se abstém de cumprir, total ou parcialmente, o dever de implementar políticas públicas definidas no próprio texto constitucional - transgredir, com esse comportamento negativo, a própria integridade da Lei Fundamental, estimulando, no âmbito do Estado, o preocupante fenômeno da erosão da consciência constitucional. Precedentes: ADI 1.484/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g. - A inércia estatal em adimplir as imposições constitucionais traduz inaceitável gesto de desprezo pela autoridade da Constituição e configura, por isso mesmo, comportamento que deve ser evitado. É que nada se revela mais nocivo, perigoso e ilegítimo do que elaborar uma Constituição, sem a vontade de fazê-la cumprir integralmente, ou, então, de apenas executá-la com o propósito subalterno de torná-la aplicável somente nos pontos que se mostrarem ajustados à conveniência e aos desígnios dos governantes, em detrimento dos interesses maiores dos cidadãos. - A intervenção do Poder Judiciário, em tema de implementação de políticas governamentais previstas e determinadas no texto constitucional, notadamente na área da educação infantil (RTJ 199/1219-1220), objetiva neutralizar os efeitos lesivos e perversos, que, provocados pela omissão estatal, nada mais traduzem senão inaceitável insulto a direitos básicos que a própria Constituição da República assegura à generalidade das pessoas. Precedentes. **A CONTROVÉRSIA PERTINENTE À “RESERVA DO**

POSSÍVEL” E A INTANGIBILIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL: A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS”. - A destinação de recursos públicos, sempre tão dramaticamente escassos, faz instaurar situações de conflito, quer com a execução de políticas públicas definidas no texto constitucional, quer, também, com a própria implementação de direitos sociais assegurados pela Constituição da República, daí resultando contextos de antagonismo que impõem, ao Estado, o encargo de superá-los mediante opções por determinados valores, em detrimento de outros igualmente relevantes, compelindo, o Poder Público, em face dessa relação dilemática, causada pela insuficiência de disponibilidade financeira e orçamentária, a proceder a verdadeiras “escolhas trágicas”, em decisão governamental cujo parâmetro, fundado na dignidade da pessoa humana, deverá ter em perspectiva a intangibilidade do mínimo existencial, em ordem a conferir real efetividade às normas programáticas positivadas na própria Lei Fundamental. Magistério da doutrina. - A cláusula da reserva do possível - que não pode ser invocada, pelo Poder Público, com o propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar a implementação de políticas públicas definidas na própria Constituição - encontra insuperável limitação na garantia constitucional do mínimo existencial, que representa, no contexto de nosso ordenamento positivo, emanação direta do postulado da essencial dignidade da pessoa humana. Doutrina. Precedentes. - A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1.º, III, e art. 3.º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLEMENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS. - O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina. Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstando-se de frustrar - mediante supressão total ou parcial - os direitos sociais já concretizados. LEGITIMIDADE JURÍDICA DA IMPOSIÇÃO, AO PODER PÚBLICO, DAS “ASTREINTES”. - Inexiste obstáculo jurídico-processual à utilização, contra entidades de direito público, da multa cominatória prevista no § 5.º do art. 461 do CPC. A “astreinte” - que se reveste de função coercitiva - tem por finalidade específica compelir, legitimamente, o devedor, mesmo que se cuide do Poder Público, a cumprir o preceito, tal como definido no ato sentencial. Doutrina. Jurisprudência.

Decerto que o exemplar da jurisprudência máxima está a falar sobre o direito social à educação básica, conforme assentado no art. 208 da CF de 1988¹⁹. No entanto, a rigor do rol dos direitos sociais encartados no artigo 6.º da mesma Constituição, a educação e a moradia constituem direitos que, ao lado de outros ali referidos, encontram-se na mesma igualdade hierárquica, sem prioridades entre si, senão em relação a outros devidos pelo Estado. Poder-se-ia falar em discricionariedade, quando muito, se a escolha trágica tivesse que ser feita entre um ou outro direito social dessa mesma categoria, mas não entre um direito social e outro qualquer que lhe venha confrontar sem hierarquia ou privilégio onipotente.

Na perspectiva do sistema constitucional espanhol – que nesse ponto não difere do nosso –, a Administração Pública vincula-se às determinações, princípios e objetivos definidos na própria constituição. O conceito constitucional de “império da lei” é, portanto, o império da lei e do direito como instâncias que dominam a atuação vinculada dos poderes públicos (ENTERRÍA, 2009, p. 139), circunstância que reduz o poder discricionário que toca ao administrador aos limites dados pela ordem jurídica.

Com efeito, no verdadeiro “Estado de direito”, a lei – ou, mais precisamente, a própria Constituição – estabelece a discricionariedade onipotente e orgânica na qual se assenta, e não é dado ao agente público esquivar-se, como afirma Enterría (p. 155):

Todo poder discrecional, pues, ha tenido que ser atribuido previamente por el ordenamiento. No hay, por tanto, discrecionalidad en ausencia o al margen de la Ley; tampoco, en ningún caso, la discrecionalidad puede equipararse a la Ley o pretender sustituirla. Ésta es, em último extremo, la razón de que no pueda nunca intentarse aplicar a la discrecionalidad a la irresistibilidad (hoy ya relativa) propia de la Ley, o su valor como expresión de la “vontad general”. Por amplia que sea cualquier dicrecionalidad, siempre será un *quid aliud* respecto de la Ley, como cualquier otro producto administrativo, y estará por ello “sometida plenamente” a la Ley y al Derecho.

Logo, na democracia representativa experimentada no Brasil, os mandatários não poderão demitir-se do mandato ao qual estão vinculados e ao qual juraram cumprimento. O distanciamento do administrador às determinações constitucionais, máximas e vinculantes, traduz-se em ilegalidade manifesta, sujeitando o agente público faltoso a responder a comandos judiciais que restabeçam o “império da lei e do direito” no interesse coletivo, de modo que o desvio não venha a constituir fator de desestabilização da base do equilíbrio social-constitucional. De outro modo, o “fenômeno da erosão da consciência constitucional” de que faz aviso o STF no acórdão relativo à AR 639337-SP terminaria por constituir-se em

¹⁹ CF/1988, art. 208: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiverem acesso na idade própria; [...] IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; [...]”

fator de erosão da própria sobrevivência política do Estado de direito que foi construído pelo desejo-poder constituinte, mesmo porque aquela onipotência se mantém imanente²⁰ ao ato fundacional da ordem constitucional positiva que se estaria a negar. O abandono às diretrizes constitucionais fundamentais converte-se em perigoso e inconcebível desprezo pela autoridade da Constituição, e não se esconde, inconsequente, na falácia da discricionariedade dissimulada.

Aos discursos que enaltecem essa discricionariedade somam-se as alegações de escassez de recursos públicos, embora por detrás deles não raramente se escondam interesses inconfessáveis, nem sempre lícitos. Existem, sim, questões terríveis que efetivamente colocam a Administração Pública diante de verdadeiros dilemas a respeito de determinadas escolhas. No entanto, antes de se constituírem em “escolhas trágicas”, a primazia no atendimento às diretrizes constitucionais fundamentais precedentes já é o bastante para reduzir amplamente as possibilidades dilemáticas, restringindo o campo das escolhas no simples confronto entre prestações fundamentais e não fundamentais²¹.

Ao escudar-se na cláusula de reserva do possível, a Administração Pública não pode dela se valer para mitigar ou afastar a supremacia das prestações fundamentais devidas pelo Estado, priorizando vontades ou políticas solipsistas desgarradas do desejo constituinte originário. Afinal, o princípio da reserva do possível experimenta a tensão que há entre o desejo do autocrata e o princípio-limite, este determinado por um mínimo existencial no qual o indivíduo emerge como centro e fim de toda racionalidade constituinte, ao priorizar as condições de dignidade para a vida humana.

As lutas sociais alcançaram certas conquistas, e estas não se sujeitam resignadas a retrocessos em relação às correspondentes prestações positivas devidas pelo Estado. Os direitos sociais, nessa perspectiva de fundo hermenêutico, são, pois, aqueles inafastáveis, prioritários, prementes e absolutos em relação a outros de menor porte. Uma vez conquistados e positivados os direitos sociais no equilíbrio democrático-constitucional, estes não se sujeitam a retrocessos jurídicos ou políticos, senão como desafio velado à onipotência revolucionária latente.

²⁰ “Em suma, o poder constituinte deve de algum modo ser mantido, para evitar que sua eliminação leve consigo o próprio sentido do sistema jurídico e a referência democrática que lhe deve qualificar o horizonte.” (NEGRI, pp. 11-12)

²¹ Entende-se aqui por prioridades “fundamentais” aquelas de decorrem do atendimento aos direitos igualmente fundamentais e, por prioridades “não fundamentais”, aquelas que estão – na hierarquia político-constitucional – em uma ordem de classificação sem privilégio normativo, situadas assim mais à mercê do poder discricionário do administrador público.

1.3.4 Direitos sociais e políticas públicas

Os direitos sociais reivindicam a igualdade material entre os indivíduos humanos. Visam à outorga de certos benefícios às classes sociais que se viram vítimas da segregação, sobretudo porque também estão excluídas na repartição dos frutos do trabalho social. Contra essas injustiças determinadas pelas históricas desigualdades sociais, tais classes reagiram e tiveram êxito político no reconhecimento normativo de suas necessidades e das correspondentes medidas de satisfação. Na qualidade de prestações materiais positivadas sob a forma de deveres de solidariedade, de segunda geração, manifestam-se como autêntico poder potestativo em prol dos seus respectivos titulares em face do correspondente Estado-devedor. Posto que tais direitos têm por titulares uma pluralidade de pessoas indeterminadas, embora determináveis, a respectiva concreção no mundo da vida deve ser alcançada voluntariamente pelo Estado no cumprimento de seus fins institucionais, por meio de políticas públicas amplas e eficazes.

No entanto, quando o Estado-administração falha, retarda ou nega a outorga material desses direitos, ou quando, subsidiariamente, o Estado-jurisdição se mostra tímido ou limitado para fazê-los concretos, a omissão, a negação ou a postergação afeta o indivíduo humano na forma mais irreversível: na dimensão do tempo da vida, único e breve. Trata-se de uma violência ilegítima que afeta o indivíduo no valor mais profundo da sua existência, vez que a marcha do tempo não conhece retrocessos para restaurar o que se perde no curso da vida, mormente quando o objeto perdido é a oportunidade da própria existência condigna. Quando a dignidade do indivíduo e seus direitos fundamentais não prevalecem, sobretudo vendo desrespeitadas as conquistas que foram fruto das suas épicas lutas sociais, a esperança última recorre novamente ao movimento circular revolucionário originário, latente e onipotente. Afinal, não é de se esperar que o indivíduo vá aceitar resignadamente a embroma eterna, na qual esse estado de violência converte-se em escárnio. Por isso, é sempre valiosa a advertência de Negri (2002, p. 9), que assim resumiu: “O poder constituinte como poder onipotente é, com efeito, a própria revolução.”

Ora, o desejo-poder constituinte não se esgota com a constituição, pois a ela é anterior, posterior e exterior; a ela transcende e se mantém latente, pronto para ressurgir com o mesmo vigor revolucionário ao rejeitar os produtos democráticos unicamente representativos²². O

²² A democracia representativa se degenera diante do mercado voraz e da corrupção, perdendo legitimidade ao sucumbir-se no jogo dos interesses dominantes. Isso leva os representados a desacreditar nos seus representantes

distanciamento entre representantes e representados decorre de manobras que subvertem os ideais revolucionários consubstanciados no momento máximo da onipotência constitucional expansiva que tudo criou. O retorno ao estado do desejo carrega consigo a onipotência do poder originário e faz, então, uma nova revolução, destruindo a ordem posta para em seguida reconstruí-la novamente, reafirmando o seu gosto e modo. Este é, pois, o aviso aos interesses dominantes, se não querem o retrocesso ao caos da recriação constitucional.

Talvez isso explique, ou seja o início da explicação quanto às causas que cederam lugar aos movimentos populares desencadeados a partir de junho de 2013 no Brasil, quando as massas foram às ruas protestar contra as políticas públicas (ou a falta delas), que não se mostram satisfatórias nos campos da saúde, da moradia, dos transportes e educação públicos. Dos quatro eixos de reivindicações, sintomaticamente, três estão explicitamente encartados entre os direitos sociais agasalhados no art. 6.º da CF de 1988 (saúde, educação e moradia), enquanto o transporte público a eles se associa por pertinência temática.

Se esses movimentos populares ainda não constituem uma revolução propriamente, são, porém, sinais eruptivos de uma latência que faz avisos. No tocante à categoria do direito à moradia, tem-se que é uma das prestações sociais manifestamente insatisfeitas, que parece ter sido preterida quando daquelas escolhas “discricionárias” e autoritárias pelas quais os mínguaos recursos públicos foram canalizados para políticas públicas nem tanto prioritárias de incremento ao esporte e turismo, driblando a normatividade e a discricionariedade constitucional. Esse desprestígio a um dos pilares do equilíbrio político-democrático leva as vozes do descontentamento ao *locus* do espaço público, onde não raro a irresignação até mesmo violenta questiona e repudia a afetação solipsista de escassos recursos públicos. A mensagem vinda das ruas parece direta: os movimentos populares, espontâneos ou organizados, refutam a aplicação de recursos públicos na realização de eventos esportivos de alcance global não prioritários em face de insuficientes investimentos públicos nas áreas da saúde, dos transportes, da educação e da moradia popular.

Em 9 de maio de 2014, o *Correio Braziliense* trouxe em sua capa notícia de fato comprobatório do que se alega:

A copa do barulho já começou. Manifestantes saíram às ruas em pelo menos oito cidades no país. Em São Paulo, onde Dilma visitou o estádio em que o Brasil estréia contra a Croácia daqui a 34 dias, cinco protestos criticando os gastos da Copa e cobrando moradias populares interditaram vias importantes da capital. O escritório da OAS e o de outras duas construtoras foram invadidos por sem-teto. No Rio, rodoviários infernizaram

e, afastando-se deles, a buscar soluções revolucionárias, como a que originariamente dá vida ao poder constituinte.

a cidade: 467 ônibus acabaram depredados. Em Brasília, servidores ameaçam parar a Esplanada.

Ao desenvolver seu noticiário, continuou o jornal na página 2 daquela edição afirmando que os manifestantes protestaram em pelo menos nove capitais brasileiras, destacando-se o constrangimento em que se viu a primeira mandatária Dilma Rousseff em visita às obras da Arena Corinthians, quando, ao invés de colher reconhecimento político, curvou-se, ao reunir-se com o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, ante a fragilidade da escolha discricionária que priorizou o esporte em detrimento da moradia. Afinal, de acordo com o referido jornal, cinco protestos de sem-teto criticavam os gastos com a realização da Copa do Mundo de Futebol, enquanto se faziam insuficientes as políticas públicas para a moradia.

Outros veículos de comunicação trouxeram inúmeros relatos naquele e em outros dias que se seguiram, todos abordando o mesmo descontentamento popular com as políticas públicas em prol do evento esportivo, sem que antes tivessem sido atendidas reivindicações fundamentais definidas no princípio do projeto constitucional brasileiro.

É oportuno e valioso considerar o traço identitário e o funcionamento desses movimentos sociais contemporâneos, fortemente apoiados em ferramentas tecnológicas da informação que propiciam a comunicação veloz e abrangente, reunindo as heterogeneidades insatisfeitas por meio das redes sociais. Para Castells (2002, p. 605),

[...] as redes constituem a nova morfologia das sociedades e a difusão da sua lógica modifica substancialmente as operações e os resultados dos processos de produção, experiência, poder e cultura. Embora a organização social, sob a forma de rede, tenha existido noutros tempos e lugares, o novo paradigma da tecnologia de informação fornece as bases materiais para a expansão de sua penetrabilidade em toda a estrutura social. Mais, eu argumento que esta lógica de rede induz uma determinação social de cariz mais elevado que os interesses sociais expressos através da própria rede: o poder dos fluxos prevalece sobre os fluxos de poder.

Assim, a classe dos “representantes”, na democracia brasileira, se vê apanhada em duplo tropeço: o da prepotência com que insiste em políticas públicas nem tanto prioritárias, dotadas de certo grau de rejeição popular na medida em que se distanciam das diretrizes determinadas pelos direitos sociais fundamentais; e no fenômeno da versatilidade da tecnologia da informação em rede, pela qual a sociedade dos descontentes se organiza e protesta com maior vigor operacional.

Os desdobramentos sócio-políticos da nova dinâmica social exigem novas reflexões. Segundo Gohn (2010, p. 25), nesse cenário ampliaram-se os sujeitos protagonistas das ações coletivas, com alteração no formato das mobilizações e forma de atuação, agora em rede.

Tudo isso alarga as possibilidades de conflitos e tensões sociais na nova geopolítica que a globalização econômica e cultural tem produzido.

O ator social se apresenta sob uma nova morfologia da sociedade e com ela faz suas reivindicações. Tais mediações sociais competem ao Estado, mesmo quando contra ele são dirigidas. A sociedade em rede é um fenômeno novo que entra com força na cena política. Como se viu, as demandas por moradia social já se valem dessa ferramenta tecnológica e, por ela, tendem a se expandir, exigindo leitura adequada por meio de políticas públicas que a tudo se antecipem, pacificando preventivamente outros conflitos que se anunciam próximos.

1.4 Regularização Fundiária Urbana, um Conceito Legal Niilista?

Os conceitos, tomados como ferramentas da linguagem, constituem seus símbolos. A comunicação recorre a esses recursos simbólicos como meio de transmitir ideias ou forma de compreensão sintetizada a ser compartilhada entre indivíduos de um determinado meio. Desse modo, a regularização fundiária urbana, sob a perspectiva conceitual, exprime um sentido-símbolo que atua no entendimento por meio de convenção no processo de comunicação, ligando reciprocamente o orador e seu público em torno de um determinado objeto a eles comum.

A conceituação na perspectiva normativa foi dada pela LF n.º 11.977/2009²³, ao instituir um conjunto de políticas públicas visando outorgar moradias populares denominado Projeto Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Diz o seu artigo 46:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O comando normativo foi erigido em torno do núcleo verbal “regularizar”, indicando a ação de “[...] 1. Tornar regular; regulamentar: [...] 2. Tornar razoável, conveniente. 3. Pôr em ordem; corrigir. 4. Entrar na forma regular; normalizar-se: [...]”²⁴.

²³ “Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; [...]”

²⁴ FERREIRA, 1986, mesmo verbete.

A ação nuclear em torno da qual gira a norma é por demais redundante, ao anunciar que a “regularização” fundiária é um conjunto de medidas que visam à “regularização” de assentamentos “irregulares” (*sic*). A princípio, a técnica empregada atua sem transmitir uma ideia conceitual clara sobre o que a lei pretendeu estabelecer. No entanto, outra técnica – a da hermenêutica – supera a imprecisão gramatical ao extrair a *ratio legis*, bastando boa-vontade ao intérprete. Nessa direção, abstraindo da fácil crítica ao texto, os elementos conceituais da norma sobressaem quando se reportam a um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais como premissas substanciais da “regularização” a ser alcançada. Tais elementos adjetivos remetem-nos a uma combinação mais complexa de ações, que correspondem – na mesma proporção e espécie – à complexidade que separa o sujeito do objetivo: dar ordem à situação até então “irregular”. O que se quer “regularizar” contém em si uma quantidade considerável de aspectos indesejáveis, que atuam negativamente na morfologia, na estrutura e no funcionamento orgânico de assentamentos urbanos que surgem na informalidade das periferias, distantes de critérios científicos de planejamento, sustentabilidade e mobilidade. A falta da atuação preventiva do Estado contribuiu para o surgimento do “irregular”, cabendo agora sua atuação compulsória mais onerosa para tratar essas patologias urbanas, visando reorganizar esses espaços para outorgar-lhes os requisitos materiais considerados pelas Nações Unidas como mínimos e indispensáveis a assegurar a dignidade da pessoa humana no conceito da moradia adequada.

1.5 Diretrizes para um Conceito Operacional da Regularização Fundiária Urbana

Ao se pretender “regularizar” os assentamentos urbanos informais ou espontâneos, pressupõe-se a ideia básica de sua submissão a uma determinada ordem pré-concebida, isto é, certa situação de regularidade objetiva já definida por meio de um marco referencial previamente estabelecido e validamente reconhecido por consenso. No caso, a lei em sentido amplo exprime esse consenso material (ou pelo menos formal), dispondo sobre o modo pelo qual os assentamentos urbanos serão regidos. Esse ponto de referência tem começo na CF de 1988, ao estabelecer a Ordem Econômica e Financeira (Título VII) e proclamar a Política Urbana (Capítulo II – arts. 182 e 183). Com efeito, recepcionadas pela Constituição ou complementares a ela, diversas outras leis federais e locais passam a integrar o aparato

normativo que guia a política urbana municipalizada²⁵, para assim constituir-se no objetivo da ação de regularização urbana propriamente dita.

Com abstenção ao esforço de catalogação de todo o aparato legal infraconstitucional, a regularização pressupõe, então, a adoção de medidas jurídicas e materiais visando garantir aos beneficiários o acesso à respectiva unidade de moradia condigna ou adequada e a integral proteção jurídica ao direito de propriedade ou outros direitos reais²⁶ a ela concernentes, tais como uso, gozo, fruição e sequela. Começando pela propriedade, os direitos reais são institutos jurídicos cuja característica fundamental, ao lado do direito de preferência, é o efeito da sequela em face da sua vigorosa eficácia protetiva do patrimônio. O patrimônio é, sem dúvida, o maior dos interesses que as classes proprietárias buscam proteger, e tal fator tem profunda conexão com a estrutura do sistema político-constitucional do Estado. As medidas jurídicas da regularização fundiária, assim, passam a estender o privilégio da sequela às classes beneficiadas com a moradia popular, e essa proteção atua reduzindo o grau de desnivelamento social, seja porque outorga um bem material essencial à dignidade, ou porque, com essa mesma outorga, assegura a respectiva proteção jurídica. Gomes (1993, pp. 8-9), ao discorrer sobre as características dos direitos reais, assevera que:

As características dos direitos reais são a *sequela* e a *preferência*. Já se disse, com razão, que constituem as suas superioridades sobre os direitos de crédito.

O *direito de sequela* é o que tem o titular de direito real de seguir a coisa em poder de todo e qualquer detentor ou possuidor. Para significá-lo, em toda a sua intensidade, diz-se que o direito real adere à coisa como a lepra ao corpo (*uti lepra cuti*). Não importam usurpações; acompanhará sempre a coisa. Se grava determinado bem, como no caso de servidão, nenhuma transmissão o afetará, pois, seja qual for o proprietário do prédio serviente, terá de suportar o encargo. Enfim, a inerência do direito ao seu objeto é tão substancial que o sujeito pode persegui-lo seja qual for a pessoa que o detenha.

A regularização fundiária urbana, na perspectiva jurídica, elimina incertezas espaciais e descritivas a respeito da coisa imóvel, bem assim quanto aos direitos reais sobre ela porventura incidentes, vinculando-os aos seus respectivos titulares, como o faz a técnica da

²⁵ Com a CF de 1988, a política urbana abandonou o modelo autoritário e totalizante que o planejamento global uniformizado instituía, incompatível com as realidades econômicas, geográficas, culturais e sociais das diversas regiões brasileiras. O modelo vigente está ajustado à experiência democrática das próprias comunidades interessadas, assim enaltecendo a figura do município como principal agente do planejamento e da ação de urbanização.

²⁶ CC, art. 1.225: “São direitos reais: I - a propriedade; II - a superfície; III - as servidões; IV - o usufruto; V - o uso; VI - a habitação; VII - o direito do promitente comprador do imóvel; VIII - o penhor; IX - a hipoteca; X - a anticrese; XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; XII - a concessão de direito real de uso.”

LF n.º 6.766/79²⁷. O repositório registral imobiliário²⁸ é o *locus* operacional onde são guardados os atos constitutivos desses direitos reais; bem assim, é quem declara e constitui²⁹ a propriedade e o respectivo titular do direito sobre ela incidente.

No entanto, a regularização fundiária urbana não se limita a outorgar direito individual ligado à propriedade. Afinal, a propriedade individual tem sua garantia vinculada ao cumprimento da função social e, por isso, experimenta diversas formas de limitação, como são exemplares aquelas determinadas por interesses difusos representados pela ordem urbanística e pela intangibilidade da proteção ambiental. Justificam-se, então, as medidas urbanísticas e ambientais de que fala a lei, posto que imprescindíveis na reorganização distributiva do espaço urbano que se está a regularizar. Tais premissas, quando for o caso, se interpõem no redesenho das formas urbanas, sendo que estas tendem ao máximo aproveitamento possível da realidade física sob regularização, redefinindo traçados, planos de integração e circulação viária, correção de fatores de riscos geológicos, reconfiguração de espaços de proteção ambiental afetados. Tratam-se, enfim, de medidas de urbanização para tornar aprazível o lugar e garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais e as condições de bem-estar social dos habitantes e transeuntes. Em geral as diretrizes são previamente definidas no plano diretor e complementadas por outras leis locais e federais de uso e ocupação do espaço urbano.

As medidas ambientais são aquelas que se dirigem aos fins conservacionistas ou preservacionistas do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações, como assim define a CF de 1988 em seu artigo 225. Aliás, o inciso IV do parágrafo 1.º do referido dispositivo é taxativo ao exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Assim, com força na LF n.º 6.938/1981 – ao instituir a Política Nacional do Meio Ambiente –, o CONAMA expediu a Resolução n.º 237/1997, em cujo Anexo I definiu as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental obrigatório, aí incluindo

²⁷ A LF 6.766/79 dispõe sobre o parcelamento dos terrenos para fins urbanos, estabelece requisitos urbanísticos mínimos para os loteamentos e o procedimento formal para a respectiva aprovação pela autoridade urbanística, inclusive fixa condições para sua inserção no registro público, entre outras providências.

²⁸ Para os efeitos de publicidade e a eficácia das garantias ao direito de propriedade, a Lei dos Registros Públicos - LRP n.º 6015/1973 estabelece os procedimentos administrativos inerentes ao Sistema dos Registros de Imóveis, visando assegurar os direitos individuais privados regulados pela legislação civil.

²⁹ CC, art. 1.227: “Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código.”

expressamente as “obras civis”, englobando estas as obras de implantação de infraestruturas e a própria edificação de casas e outros edifícios e redes de serviços urbanos.

Não raro a mesma informalidade que dá lugar aos assentamentos em pauta, até mesmo com afronta ao direito de propriedade individual, é a que também menospreza as restrições de proteção ambiental. Sem estudo prévio e planejamento antecedente, a questão ambiental acaba ficando relegada a um segundo plano, e ferido o interesse difuso que haveria de prevalecer incólume. Não se olvide que em determinadas circunstâncias a realidade social e as premências a ela concernentes sobrelevam a legalidade estrita no que tange à proteção da propriedade e, pelas mesmas contingências, como fato social, também não se detém diante de restrições ambientais incidentes sobre certas áreas ocupadas pela força coletiva ou individual.

No entanto, a regularização fundiária urbana, por mais que se mostre flexível com as ocupações classificadas como de interesse social³⁰⁻³¹, não despreza a necessidade do equacionamento desses passivos ambientais³² como condição prévia para a própria regularização que se queira empreender. Torna-se, assim, incontornável a necessidade do licenciamento ambiental corretivo³³.

Desse modo, uma vez o alcançado o licenciamento ambiental e aprovados os projetos urbanísticos e das redes públicas de serviços, o plano do parcelamento da terra para fins urbanos será levado ao serviço do registro de imóveis, quando então, pelo registro, surgirão formalmente criadas as unidades imobiliárias atribuíveis aos respectivos beneficiários.

As medidas sociais, por sua vez e gênero, compreendem todas as atividades ou serviços estatais complementares tendentes a conferir melhores condições de vida à população

³⁰ LF n.º 11.977, de 2009, art. 54: “O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.”

³¹ Código Florestal (LF n.º 12.651/2012), art. 8º: “A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.

§ [...]

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.”

³² Os passivos ambientais podem ser tratados na vertente da recuperação ambiental, na mitigação de danos e riscos ou, ainda, pelas medidas compensatórias.

³³ O licenciamento é “escalonado”, por meio de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Diz que o licenciamento será “preventivo” quando o empreendimento estiver na sua fase de planejamento (LP). Porém, se o empreendimento estiver na fase de instalação ou operação, o licenciamento será “corretivo” (LI – LO).

beneficiária, tais como os serviços educacionais, de saúde, de transporte, de lazer e segurança pública, além da racionalização do espaço visando a benefícios econômicos ligados à geração de empregos e renda, enfim, medidas que garantam ou potencializem as possibilidades de cidadania.

Desse modo, a formulação de um conceito operacional tem na Lei n.º 11.977/2009 as diretrizes que se constroem em torno do “conjunto de medidas” a que se reporta, de sorte que o coroamento da regularização consistirá na providência estritamente formal e burocrática de outorga de títulos de propriedade ou direito de ocupação aos seus respectivos beneficiários.

1.6 PMCMV e a dimensão sociológica da Regularização Fundiária Urbana

As políticas públicas encetadas com fundamentos no PMCMV, além de outras ações, também preveem a conversão de ocupações coletivas informais, isto é, instituídas como mero estado de fato, em situação de direito. Esse propósito, no entanto, exige reflexões aprofundadas sobre o modelo de regularização fundiária urbana que se irá ou está a produzir. Um projeto urbanístico deve ser antes de tudo um projeto de vida em comunidade, em que se possa resgatar o sentido da solidariedade e constituir as bases da felicidade humana. Enquanto as cidades são apresentadas como palco de conflitos reais, cabe o olhar das possibilidades da mediação desses mesmos conflitos, servindo como método funcional e utópico para o estabelecimento do pacto de paz e prosperidade. Para esse fim os espaços e artifícios de segregação, as desigualdades entre indivíduos, toda forma de violência e medo precisam de mitigação ou supressão. Afinal, a cidade persiste como o palco dos conflitos sociais, assegurando Bauman (2009, p. 35):

As cidades contemporâneas são os campos de batalha nos quais os poderes globais e os sentidos de identidade tenazmente locais se encontram, se confrontam e lutam, tentando chegar a uma solução satisfatória ou pelo menos aceitável para esse conflito: um modo de convivência que – espera-se – possa equivaler a uma paz duradoura, mas que em geral se revela antes um armistício, uma trégua útil para reparar as defesas abatidas e reorganizar as unidades de combate. É esse confronto geral, e não algum fator particular, que aciona e orienta a dinâmica da cidade na modernidade líquida – de todas as cidades, sem sombra de dúvida, embora não de todas elas no mesmo grau.

Para mudar uma realidade é preciso, primeiro, conhecê-la. Conhecida a realidade, passa-se então à fixação dos objetivos a seguir, e um bom palpite aponta para o rumo no qual

os habitantes das cidades possam encontrar nos seus concidadãos os elementos da velha alteridade perdida. A reconfiguração cotidiana das cidades não pode prescindir de aspectos funcionais de solidariedade. Aspectos morfológicos da cidade devem sincronizar-se com aspectos fisiológicos e psicológicos, objetivando por essa meta o máximo que as funções sociais da cidade podem oferecer ao bem-estar de seus habitantes.

Trabalhar pela regularização fundiária dos núcleos urbanos informais não é prestar favores aos que vieram a ocupar terrenos públicos ou particulares no embalo de reconhecidas premências. Tampouco a não regularização constitui meio legítimo de punição aos que se deram a ocupar sem o aval do planejamento. Não importa se essas ocupações são justas ou injustas, senão por interesses contrapostos de dominação ou de emancipação - a depender do ponto de vista considerado -, não se olvidando que se está diante de uma realidade posta e irreversível. Meras lamentações não podem mudar aquilo que já é história indelével. Se alguma racionalidade útil se apresenta, esta é aquela que nos remete a lidar com a realidade dada, buscando nos seus limites e circunstâncias os subsídios para afastar ou mitigar conflitos sociais de causas tão profundas e complexas. Somente resta aos poderes constituídos a contingência de outorgar às comunidades informais interessadas as mudanças jurídicas e morfológicas razoavelmente aceitáveis nos limites de um senso comum ainda em construção, mas para o qual a LF 11.977/2009 já oferece robustas referências.

1.7 Demandas Sociais por Habitação Popular e a Resposta do Estado

Os direitos sociais de um modo geral e a habitação, em particular, constituem direitos materiais das populações de baixa renda, cuja prestação incumbe ao Estado-providência por efeito das concepções normativas construídas com base no princípio da solidariedade. Logo, sendo dever do Estado, este pode desincumbir-se do encargo voluntariamente, por meio da elaboração e execução de políticas públicas correspondentes a essas demandas sociais.

No que tange à habitação, duas formas de atendimento se apresentam e estão regulamentadas pelo PMCMV, instituído pela LF n.º 11.977/2009: primeiro, mediante a produção e destinação de unidades habitacionais para populações urbanas e rurais com renda

mensal de até R\$ 4.650,00³⁴; e, segundo, por meio da regularização fundiária de assentamentos urbanos consolidados, conforme assim define no artigo 46 da referida lei.

Essa derradeira espécie de política pública, ao promover a regularização fundiária de assentamentos urbanos, ainda se subdivide em duas vertentes distintas: a primeira, relativa à regularização fundiária de interesse social (artigos 53/60-A); e, a segunda, relativa à regularização fundiária de interesse específico (artigos 61 e 62). Esta última subcategoria – cujos beneficiários não são considerados populações de baixa renda – conta com o apoio institucional do Estado, porém, sem subsídios, devendo, ainda, se sujeitar às exigências comuns de licenciamento urbanístico³⁵ e ambiental de seus projetos³⁶ e a outras de maior rigidez nos seus aspectos substanciais.

No entanto, no que tange à regularização por interesse social³⁷, obviamente em face das populações de baixa renda, estas não só poderão receber incentivos e subsídios públicos como ainda terão mitigados alguns rigores quanto aos projetos urbanísticos que definirão a organização ou reorganização do espaço e dos traçados e sistemas urbanos do lugar, bem como também terão reduzidas as exigências materiais por meio de um licenciamento ambiental mais flexível.

Portanto, no plano das diretrizes normativas, a lei já definiu seus objetivos, e a eles estão vinculados os agentes encarregados da administração estatal, pouco lhes restando a título de discricionariedade na eleição das correspondentes políticas públicas de atendimento às populações dos núcleos urbanos estabelecidos na informalidade.

³⁴ “Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreende os seguintes subprogramas:

I - o Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU; e
II - o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR.”

³⁵ “Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;
II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;
III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3.º da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e
V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.”

³⁶ “Art. 61. A regularização fundiária de interesse específico depende da análise e da aprovação do projeto de que trata o art. 51 pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental.”

³⁷ “Art. 53. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51.”

1.8 Crescimento Populacional e Acolhimento de Pessoas

A título de provocação, algumas indagações são necessárias. De imediato, a Capital Federal, dimensionada para abrigar 500 mil habitantes em 2000, estava preparada para acomodar os migrantes que ela atraiu, a começar pelos seus candangos³⁸? Soube receber os migrantes que abandonaram o campo, ou os que a ela vieram procedentes de tantos lugares na esperança de alcançar melhores condições de vida? As infraestruturas, os espaços urbanos do Quadrilátero Cruls e os recursos hídricos permitem acomodar o crescimento populacional vegetativo e o fluxo migratório constante, determinado por necessidades da Administração Pública Federal? A cidade saberá acolher a tendência e a predominância das populações agora tipicamente urbanas?

As respostas às duas primeiras indagações se apresentam visivelmente negativas e até mesmo pouco interessantes, senão pelo valor histórico. A terceira é um convite à reflexão quanto aos limites ambientais. No entanto, é a quarta indagação que oferece elevado sentido prático, já que a obra de moldar a cidade é premente e contínua e não se dará sem o aprofundado estudo dos fenômenos históricos, sociais, econômicos e políticos de sua modelagem. O futuro é o paraíso da incerteza, mas ainda assim acolhe considerável parcela do determinismo humano. É na fusão do elemento aleatório da incerteza com a racionalidade que reside o aspecto de ordem até certo ponto controlável. É por essa possibilidade de controle mínimo que se poderá mitigar as fatalidades, até o ponto a partir do qual são naturalmente incontroláveis. À razão condescendente e aos limites das ciências compete o desafio de buscar respostas e ações do equilíbrio nas relações sociais e nos limites de disponibilidade ambiental para esse futuro essencialmente urbano em que as populações haverão de encontrar os sentidos perdidos, a própria revelação de sua condição humana.

As megacidades já estão consumadas como realidades hostis nos seus complexos conflitos sociais, não havendo perspectivas de estabilização, senão o florescimento dos mesmos mecanismos já bem conhecidos que desencadeiam o pernicioso processo da violência urbana.

Sem a adequada acomodação dos migrantes e do próprio crescimento vegetativo da população residente, a generalização das favelas nas megacidades se vislumbra assombrosa e

³⁸ Ferreira, 1986, mesmo verbete: “4. Designação dada aos operários das grandes obras da construção de Brasília (DF), de ordinário vindos do N.E. [...]”

inevitável. Estudos empíricos³⁹ indicam que a pobreza urbana se constituirá no mais importante e politicamente explosivo problema do começo do terceiro milênio. Se nada for feito, avisa o urbanista (DAVIS, 2006, p. 18):

[...] o preço dessa nova ordem urbana será a desigualdade cada vez maior, tanto dentro de cidades de diferentes tamanhos e especializações econômicas quanto entre elas. [...] Embora as megacidades sejam as estrelas mais brilhantes do firmamento urbano, três quartos do fardo do crescimento populacional futuro serão suportados por cidades de segundo escalão pouco visíveis e por suas áreas urbanas menores; lugares onde, como enfatizam os pesquisadores da ONU, “há pouco ou nenhum planejamento para acomodar essas pessoas e prestar-lhes serviços”.

1.9 Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social e seu Entrelaçamento com a Pesquisa

De acordo com o Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais no Distrito Federal (SEDUH/DF, 2006, p. 25), diante de uma população total de 2.383.614 habitantes, 533.578 viviam em parcelamentos urbanos informais⁴⁰ implantados, e apenas 12.073 habitantes viviam em parcelamentos urbanos formais. Falas públicas locais autorizadas já anunciam que a informalidade atual e aproximada atinge 1/3 (um terço) da população do Distrito Federal. Se assim for, essa circunstância passa a constituir fator desafiante à soberania do Estado, além de expor sua aparente incapacidade de gestão da vida social urbana. Ademais, esses números estão a sugerir que, não obstante as ferramentas jurídicas e políticas disponíveis, ainda persistem problemas que estão a emperrar a regularização fundiária urbana, uma vez que, em lugar de ceder, contrariamente, os números da informalidade indicam tendência de crescimento. Essa circunstância desperta a consciência da anomalia científica: algo está fora do padrão dos acontecimentos imaginados pelo sistema

³⁹ Davis (2006, p. 31). O autor cita estudos da pobreza em Dublin em 1805, comparados ao relatório produzido pelo Programa de Assentamentos Humanos das Nações Unidas de 2003 – que fez uma espécie de “auditoria global da pobreza urbana” em dois séculos de reconhecimento científico da vida nas favelas.

⁴⁰ Entende-se por parcelamentos informais ou espontâneos aqueles que não tiveram integralizado o processo de urbanização, seja por meio da execução das medidas jurídicas ou materiais, tais como o planejamento urbano, aprovação e licenciamentos pelas autoridades urbanísticas e ambientais, e registro válido do parcelamento no serviço registral imobiliário. Neles predominam a falta ou a exiguidade de infraestruturas e serviços urbanos, edificações de baixa qualidade construtiva, baixo índice de padronização e aproveitamento do espaço urbano, desrespeito ou ausência de critérios de fixação das taxas de ocupação por área, ocupações em áreas de proteção ambiental ou de risco, enfim, predominância das condições gerais que não asseguram boa qualidade de vida e bem-estar da população.

de normas da regularização fundiária urbana, que não o faz (ou não o deixa) funcionar adequadamente, ou de algum modo não atende à expectativa da sua concepção projetada, exigindo então algum conhecimento novo capaz de possibilitar o controle dos fenômenos.

Nesse particular e relevante aspecto, como a “ciência normal” no conceito de Kuhn (2009, p. 78) se ocupa com os fatos regulares da natureza, para a ciência contemporânea o fenômeno não linear é o que desperta interesse:

[...] examinaremos descobertas escolhidas e descobriremos rapidamente que elas não são eventos isolados, mas episódios prolongados, dotados de uma estrutura que reaparece regularmente. A descoberta começa com a consciência da anomalia, isto é, com o reconhecimento de que, de alguma maneira, a natureza violou as expectativas paradigmáticas que governam a ciência normal. Segue-se então uma exploração mais ou menos ampla da área onde ocorreu a anomalia. Este trabalho somente se encerra quando a teoria do paradigma for ajustada, de tal forma que o anômalo se tenha convertido em esperado.

O aparato normativo e as empreitadas políticas não foram bastante para proporcionar resultados concretos no tratamento do fenômeno da expansão urbana informal no Distrito Federal. Tal situação permite um paradoxo com a situação de anomalia de Kuhn, fazendo despertar a análise das razões do fracasso ou da insuficiência, bem como, sendo possível, apresentar proposições que possam influir na construção ou ajuste paradigmático.

Lado outro, o expoente da informalidade ainda tem o condão de influir na formação de uma moralidade referencial permissiva sobre a qual se apoia a própria legalidade do sistema de regras. A razão prática⁴¹ desse elevado percentual da população que convive ou aceita complacente algum modo de ilegalidade nessas formas de ocupações urbanas opera também na formulação de uma moralidade coletiva de propensão tolerante. Esta, por sua vez, ao integrar o processo da hermenêutica jurídica, tende à relativização da compulsoriedade normativa dos planos de gestão da coisa pública e outros interesses difusos, quando não a esvazia. Orienta também a decisão política, tornando-a mais receptiva ou conformada com o estado geral do fato, ainda que isso resulte no conseqüente enfraquecimento da razão normativa ou, simplesmente, atue na dimensão discricionária da ação pública, tornando-a preponderante sobre a vontade da regra vinculante, pela sedução advinda de simples vantagens eleitoreiras.

⁴¹ “A modernidade inventou o conceito de razão prática como faculdade subjetiva. Transpondo conceitos aristotélicos para premissas da filosofia do sujeito, ela produziu um desenraizamento da razão prática, desligando-a de suas encarnações nas formas de vida culturais e nas ordens da vida política. Isso tornou possível referir à razão prática à felicidade, entendida de modo individualista e à autonomia do indivíduo [...]” (HABERMAS, 2012, p. 17)

Desse modo, as políticas públicas – e até mesmo a finalidade existencial do Estado – devem se ocupar com os números da irregularidade fundiária urbana no Distrito Federal, evitando-se a volatilização dos valores morais e normativos que orientam o outro conjunto das pessoas que se dão ao cumprimento de regras. Afinal, é no entremeio desse paradoxo que se forma a moralidade coletiva, e esta orienta juízos políticos e jurídicos, ao interpretar a factualidade do meio social. Logo, por meio da concretização da regularização fundiária urbana também se legitimará algum conteúdo moral, jurídico, político e social referente à questão da informalidade das ocupações urbanas, segundo os rumos determinados pela razão prática da ação. Por intermédio dela o Estado poderá (ou não) consolidar a sua soberania interna, a depender do sentido visado na elaboração e execução de políticas públicas. Se verdadeiramente democráticas, atestarão a legitimidade ao Estado-providência e, ainda, farão cumprir a vontade política que embalou o constituinte quando expressamente quis construir uma sociedade livre, justa e solidária; quando quis garantir o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalidade; quando visou reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos, como assim preconizam os incisos I, II, III e IV do artigo 3.º da CF de 1988.

O trabalho que ora se desenvolve é um convite à formação de juízo crítico quanto a esse particular campo da atuação estatal no resultado que se quer alcançar em favor das populações, em geral periféricas e de baixa renda, que se viram de certo modo expulsas ou empurradas à ocupação dessas zonas dotadas de pouca ou nenhuma infraestrutura condizente com a dignidade da pessoa humana. Nesses espaços preponderam as más condições de moradia. Neles, suas respectivas populações são compelidas a viver desafiando riscos à integridade física ou à saúde diante de instabilidades geológicas ou contaminação dos derradeiros terrenos que lhes restaram, ou simplesmente porque são impróprios à moradia, como aqueles sujeitos a alagamentos e outros açoites da natureza. Não têm acesso aos serviços públicos básicos, situam-se longe das microrregiões nas quais se concentram os empregos e rendas, sujeitam-se à falta ou à precariedade das infraestruturas urbanas. Não podem contar com a segurança jurídica, não sabem se poderão ou não permanecer no lugar, imunes às abruptas desocupações forçadas. Em geral, são populações que vivem abaixo da linha da dignidade humana idealizada nos conceitos de Direitos Humanos e nos padrões convencionais do Direito Internacional Público assentados nos tratados patrocinados pelas Nações Unidas.

1.10 O Estado Tripartido, os Direitos Sociais e as Políticas Públicas

O Estado Brasileiro foi constituído sob a forma de república federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e o Distrito Federal⁴². Orientado ideologicamente pelos princípios do constitucionalismo, o parágrafo único do artigo 1.º da Constituição faz aviso dizendo que todo poder emana do povo, indicando em seguida por meio do art. 2.º que a onipotência se faz representada pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, nessa ordem, independentes e harmônicos.

Recorrendo à dimensão histórica, verifica-se que ao modelo de Estado de Direito amalgamado nos princípios democráticos liberais seguiu-se o Estado Social de Direito, embora nem sempre verdadeiramente democrático. Somente depois surge a terceira e nova concepção de Estado, o Estado Democrático de Direito, ao reunir em um horizonte mais largo as garantias dos dois antecedentes. No entanto, em todos esses modelos o exercício do poder é tripartido nos fundamentos da clássica Teoria Geral do Estado, como assim é dada por Montesquieu, de sorte a garantir o equilíbrio político e com isso evitar a concentração e supremacia de um dos poderes em face dos outros. O desequilíbrio é a situação antidemocrática típica nos Estados totalitários.

No entanto, essa divisão, ao passo que outorga independência aos poderes, os mantém organicamente sintonizados pelo ideal do funcionamento harmônico. Para Silva (2005, p. 110), ao discorrer sobre a independência e harmonia dos poderes republicanos, mesmo na nítida tripartição, existem interferências entre os campos de poder por meio de um sistema de pesos e contrapesos necessário ao equilíbrio democrático e indispensável à realização do bem comum, com isso evitando-se o arbítrio e o desmando entre os agentes de poder, notadamente em face dos governados:

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não depende da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos

⁴² CF/1988, art. 1.º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de direito e tem por fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo jurídico.”

serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; [...]

[...] A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas.

Porém, tal aspecto constitucional-estrutural lança efeitos sobre certas políticas públicas, quando estas dependem de providências que ora estão sob a competência de um, de outro ou de todos os poderes a uma só vez, circunstância que então passa a exigir sincronia das ações fundadas no princípio da harmonia, embora questões políticas ou ideológicas por vezes produzam afastamentos nem sempre facilmente contornáveis.

Pode-se afirmar que, no tocante às políticas públicas voltadas à concretização do direito social à moradia, há exemplo que demanda a tríplice e harmônica atuação dos Três Poderes. Afinal, embora o desejo onipotente tenha instituído o direito social à moradia e advertido quanto à sua aplicação imediata (CF, art. 5.º, § 1.º), trata-se de prestação estatal complexa. Não obstante o fenômeno da recepção de certas leis antigas, subsistiu a exigência de outras leis para o complemento sistêmico, a exemplo do que se deu com o Estado da Cidade (LF n.º 10.257/2001) e com a LF n.º 11.977/2009, ao instituir o Programa Minha Casa, Minha Vida. Não se pode olvidar de outras leis correlatas, como a que regula a contratação e disposição de bens públicos, como é o caso da Lei das Licitações n.º 8.666/1993 e da LF n.º 9.262/1996, ao permitir, como regra de exceção, a venda direta de terrenos públicos aos ocupantes informais encravados na área da Bacia Hidrográfica do Rio São Bartolomeu, no Distrito Federal. Outras leis locais, editadas pela Câmara Legislativa, também integram o aparato normativo que orienta a regularização fundiária no Distrito Federal, como é a Lei Distrital – LD n.º 2.105/1998, que instituiu o Código de Edificações do Distrito Federal; a LD n.º 2.689/2001, que dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal e à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP; a LCD n.º 854/2012, que atualiza a LCD n.º 803, de 25 de abril de 2009 e aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT e dá outras providências.

Tais exemplares da legislação são mostras de que o Poder Legislativo local e federal atuaram, no âmbito das suas respectivas competências, para estabelecer os parâmetros ou balizas das políticas públicas de atendimento aos titulares do direito social à moradia.

O Poder Executivo local cuidou até mesmo da criação de estrutura burocrática voltada à concreção do direito social à moradia, além de apregoar ações ou esforços para a premente

regularização fundiária urbana. Ademais, conta com vultosas dotações orçamentárias para aplicação em programas e projetos de regularização, embora fuja ao propósito deste trabalho aferir méritos em face dos resultados.

Por fim, ao Poder Judiciário, a Constituição lhe outorga competência para dirimir os conflitos individuais e coletivos relativos às liberdades públicas e ao patrimônio, assegurando que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (artigo 5.º, XXXV).

Ora, os direitos sociais, inclusive o de moradia, de aplicação imediata, em tese, podem ser objeto de tutela tanto jurisdicional reparadora, diante de lesão consumada, quanto preventiva, em face de ameaça a direito individual ou coletivo.

Em volta do direito social à moradia gravitam conflitos coletivos históricos e socialmente complexos, que ainda mais se complexificam no fenômeno da sobreposição – no mesmo espaço-tempo – de questões ligadas ao direito de propriedade, à ordem urbanística e à proteção ambiental, estes, interesses difusos. Assim, quando pairam insatisfeitos os interesses dos respectivos titulares desses direitos da mesma magnitude e hierarquia constitucional, surgem conflitos reais que se manifestam sob a forma de lesão consumada, ou ameaça aos respectivos interesses, de todo modo fazendo incidir a possibilidade de prestações jurisdicionais de natureza restaurativa ou preventiva, respectivamente nas hipóteses de lesão ou ameaça.

Silva (2005, pp. 553-554), ao discorrer sobre a atuação do Poder Judiciário diante dos conflitos em geral, assim consigna:

De passagem, já dissemos que os órgãos do Poder Judiciário têm por função compor conflitos de interesses em cada caso concreto. Isso é o que se chama *função jurisdicional* ou simplesmente *jurisdição*, que se realiza por meio de um *processo judicial*, dito, por isso mesmo, sistema de composição de conflitos de interesses ou sistema de composição de lides.

Os conflitos de interesses são compostos, solucionados, pelos órgãos do Poder Judiciário com fundamento em *ordens gerais e abstratas*, que são *ordens legais*, constantes ora de corpos escritos que são as leis, ora de costumes, ou de simples normas gerais, que devem ser aplicados por eles, pois está praticamente abandonado o sistema de composição de lides com base em *ordem singular* erigida especialmente para solucionar determinando conflito.

Portanto, o horizonte das providências estatais para a regularização fundiária urbana exige, conforme a necessidade do caso concreto, essa tripla atuação sincronizada: a atividade legiferante especial do Poder Legislativo; as ações e recursos do Poder Executivo; e, a função

jurisdicional do Poder Judiciário. A persistir insatisfeito o direito, somente restará crer que, em verdade, o que ainda falta é apenas a ação humana embalada pela vontade política de agir, dependente unicamente da decisão dos agentes públicos para realizar o direito social à moradia.

No entanto, persiste a sensação da anomalia de que fala Kuhn (2009, p. 78), na medida em que a regularização fundiária urbana ainda empaca nas mãos do Estado, dívida sob a responsabilidade de seus três poderes independentes, que a rigor deveriam funcionar com harmonia institucional. Talvez uma revisão crítica feita pelos agentes públicos a respeito de seus esforços (ou falta deles), em um contexto de relações comunicativas pautadas na cortesia e no respeito institucional recíproco, possa fazer diferenças em proveito das populações menos afortunadas, que ainda não tiveram satisfeitos os seus direitos sociais mais elementares.

1.11 A Jurisdição, a Legislação e os Conflitos Fundiários Urbanos

Já foi dito que a função jurisdicional consiste na solução de conflitos. Porém, deve-se acrescentar que a jurisdição se subdivide em criminal e civil, tocando a esta última a competência para dirimir contendas relacionadas a direitos sociais, entre outros.

No plano da ordem jurídica, o Direito-ciência também se divide em ramos: o substancial ou material e o formal ou processual. As respectivas disposições normativas, de acordo com a intensidade dos interesses protegidos, iniciam-se organizadas nas constituições e descem ao plano das leis ordinárias. Desse modo, os direitos sociais na sua vertente material consubstanciados na Constituição Federal, ainda que de aplicação imediata, mesmo assim dependem de regras formais de processo para disciplinar o modo com o qual passam do mundo abstrato ao mundo concreto da vida. Essa tarefa é regida pelas denominadas leis processuais, predominantemente o Código de Processo Civil – CPC, de 1973⁴³, ao definir e regulamentar os procedimentos cíveis. Este, ao tempo que indica as formas, também vincula a atuação dos atores processuais⁴⁴.

⁴³ A LF n.º 5.869/1973 instituiu o Código de Processo Civil em vigor desde 01/01/1974 (art. 1.220)

⁴⁴ O monopólio do Direito assegura aos respectivos operadores, juízes, promotores, procuradores e advogados, a exclusividade para a prática de atos processuais necessários à dinâmica da prestação jurisdicional, além de interpretar os postulados normativos.

Com isso, as disposições normativas de ordem formal também interferem no resultado final da aplicação do direito substancial, na medida em que o devido processo legal⁴⁵ constitui preceito fundamental para outorga dos outros direitos e garantias individuais ou coletivas de índole material agasalhados nas disposições do artigo 5.º. São, pois, algumas dessas espécies de garantias de ordem processual: o direito de petição (inc. XXXIV, “a”), o princípio do juízo natural para coibir os juízos de exceção (inc. LIII), o princípio da inocência (inc. LVII), o princípio da publicidade processual (inc. LX), o princípio da celeridade (LXXVIII).

O processo é, pois, garantia do próprio regime democrático. Contudo, o CPC de 1973, ao regular os procedimentos, tem sofrido merecidas críticas pela sua descontextualidade na lida com as demandas contemporâneas mais complexas proporcionadas pela aceleração do tempo e dos fluxos de informação em uma sociedade cada vez mais globalizada. Os fenômenos sociais, econômicos e políticos se tornaram mais complexos e, por novas combinações, retroalimentam outros fatores de complexificação, como os de fundo cultural. Formam-se redes de informações e novas demandas, reais ou não, as quais exigem respostas. A diferença entre o volume das demandas e a capacidade de suprimento forma as condições dos novos conflitos, não se olvidando que a contextualidade histórica que governou a concepção da lei processual de 1973 não era capaz de prever e calibrar as ferramentas adequadas para lidar com essas necessidades novas, que somente se revelaram no presente. Tanto é assim que está em tramitação no Senado Federal o Anteprojeto de um novo Código de Processo Civil (PLS 166/2010), que venha – espera-se – para atender aos anseios e necessidades da realidade jurídica contemporânea. Afinal, no que toca às demandas possessórias de cunho liberal reguladas ordinariamente pela lei processual em vigor, suas medidas se apresentam um tanto ou quanto limitadas à proteção de interesses privados concernentes à classe dos proprietários. Com isso, sobra pouco espaço de manobras para o equacionamento de interesses coletivos mais complexos, como, por exemplo, aqueles ligados às demandas por espaços urbanos para moradia popular. Esses direitos novos, de segunda geração, somente são perceptíveis na hermenêutica fundada em elementos históricos, econômicos e políticos, bem como na intrincada interação entre eles pelo viés dos direitos humanos fundamentais. Por isso, é fundamental a assimilação desse contexto pelo legislador processual, diante das novas necessidades forjadas na complexidade contemporânea, sem o que não se terá nenhum código de processo civil verdadeiramente novo, mas apenas diferente.

⁴⁵ CF/1988, art. 5.º, inc. LIV: “Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”

No entanto, ainda é a lei velha – e em vigor – que regula o fato da vida objeto do presente trabalho, sendo a nova lei uma realidade jurídica que apenas se manifesta como expectativa.

Assim, ao regular a atuação dos atores processuais, o velho CPC de 1973, no que tange ao juiz, lhe impõe determinadas limitações que têm capital importância no resultado da composição desses conflitos contemporâneos mais complexos. De saída, a lei processual institui o denominado “princípio da inércia da jurisdição”⁴⁶, de forte inspiração em premissas liberais, pelo qual o juiz somente age mediante provocação da parte interessada, isto é, da parte que sofre lesão ou se vê sob ameaça a direito individual. Decerto que a limitação tem o condão de mitigar atuações autoritárias, prestigiando também o princípio da imparcialidade, afastando o juiz de certas armadilhas inquisitoriais. Porém, por vezes, também o impede de prestar a jurisdição com a amplitude maior, outorgando o inteiro direito que assiste à parte, fazendo-lhe verdadeira justiça material. Tal limitação somente não é problema na perspectiva liberal acerca da dispositividade quanto aos direitos individuais, mormente de natureza patrimonial. Problema haverá quando, limitado pelos contornos da postulação dispositiva, estiver o juiz diante de situação na qual a solução se estenda a direitos que estão fora da dispositividade individual, para confrontar-se com outros direitos inarredáveis e sobrepostos, como o são os direitos sociais e outros da mesma magnitude constitucional.

Como que corolário do princípio da inércia, segue-se o estabelecimento dos denominados “limites objetivos” da sentença, pelo qual o juiz fica adstrito ao conteúdo da postulação, dela não se desviando para outorgar prestação fora, além ou aquém⁴⁷ daquilo que é o objeto da pretensão formulada pelo autor.

Além dos limites objetivos de ordem material da prestação jurisdicional, cumpre ao juiz, ainda, observar os denominados “limites subjetivos” da lide⁴⁸, eis que o processo civil é essencialmente de caráter dispositivo⁴⁹ e essa dispositividade também delimita o campo das subjetividades envolvidas no conflito processual.

Ora, os conflitos fundiários urbanos, uma vez instaurados, frequentemente nascem por provocação de proprietários individuais despojados da posse em razão das corriqueiras ocupações coletivas. Essas ocupações, em geral, têm relações causais que as ligam às

⁴⁶ CPC, art. 2.º: “Nenhum juiz prestará a tutela jurisdicional senão quando a parte ou o interessado a requerer, nos casos e forma legais.”

⁴⁷ CPC, art. 460: “É defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado. Parágrafo único. A sentença deve ser certa, ainda quando decida relação jurídica condicional.”

⁴⁸ CPC, art. 472: “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros.”

⁴⁹ CPC, art. 6.º: Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei.

respectivas necessidades sociais insatisfeitas, devidas pelo Estado-providência. Porém, o juiz está limitado ao que foi pedido e às pessoas do processo. Logo, está adstrito a proteger tão somente os direitos que a legislação atribui ao proprietário-autor, se este tomou a iniciativa da provocação jurisdicional, observados apenas os limites objetivos e subjetivos da demanda proposta. Não cabem, assim, nesses rigorosos limites legais, discussões ou soluções de questões outras, como aquelas relativas ao direito social à moradia, mesmo quando tal direito se apresente cristalino em prol dos ocupantes-réus.

O conflito jurídico-processual, assim, estará restrito à classe de proprietários e à classe de ocupantes. Porém, o Estado-providência, a quem se atribui a qualidade de devedor da prestação insatisfeita, começa fora do alcance ou dos efeitos do processo, não obstante a mora estatal esteja diretamente ligada à origem do conflito que se instaura apenas entre os sujeitos privados. Tal constatação é de fundamental relevância prática, na medida em que não há como afastar do mesmo espaço-tempo a tensão entre o direito de propriedade e o direito social de moradia, em face dos seus respectivos titulares.

Portanto, a sentença, se obediente aos ditames formais determinados pela ordem constitucional, nessas limitações, não poderá compor todos os interesses em conflito, sobrepostos no mesmo espaço-tempo: o direito de propriedade, o direito social à moradia, tampouco os interesses difusos correlatos determinados pela ordem urbanística e a proteção ambiental. A sentença que se proferir estará fadada, desde o instante primeiro, a compor tão somente a parcela patrimonialista da lide, aquela de conteúdo ideológico liberal, quando muito. Afinal, ao juiz é vedado imiscuir-se em ou decidir questões outras, como as que digam respeito ao direito social de moradia, ficando circunscrito ao provimento formal, impedido de abordar e dirimir a inteira extensão desses conflitos multitudinários complexos.

Poder-se-ia argumentar que os direitos sociais são alcançáveis por normas processuais de natureza especial, ao regular procedimento de tutela a interesses difusos, como o faz a Lei da Ação Civil Pública – LACP, n.º 7.347/1985. No entanto, em que pese a eficácia dessa ferramenta aos fins a que se dirige, não se presta, porém, a tutelar o direito de propriedade ou os direitos sociais⁵⁰, tampouco serve ao manejo daqueles que não estão expressamente

⁵⁰ LACP, art. 1.º: “Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

V - por infração da ordem econômica;

VI - à ordem urbanística.

VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.”

legitimados⁵¹ a tanto. Por fim, também não serve como instrumento de tutela do direito de propriedade.

As denominadas “ações constitucionais” (o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, o *habeas data* ou a ação popular – CF, artigo 5.º, respectivamente, incisos LXVIII, LXIX, LXX, LXXII e LXXIII) também não têm aptidão formal para realizar, no plano processual, os direitos sociais. Por isso, somente resta aos titulares dos direitos sociais a postulação pelas vias ordinárias reguladas pelo velho CPC de 1973, ao lidar com os direitos individuais ou coletivos de natureza disponível, muito ao gosto do sistema liberal de regras.

A exposição de motivos apresentada pela comissão de juristas encarregada da elaboração do Anteprojeto de Lei do novo CPC inicia-se dizendo: “É tempo para um novo Código de Processo Civil.” Se assim for, deverá ir a fundo e, libertando-se de concepções culturais fortemente liberais, atualizar-se instrumentalmente para dotar o serviço jurisdicional de ferramentas mais apropriadas para lidar com as demandas contemporâneas complexas e de natureza coletiva concernentes aos direitos sociais, mormente quando em conflito com o direito de propriedade. Um código verdadeiramente novo deve superar concepções autoritárias e reducionistas nas quais a velha ordem se inspirou, aproveitando-se do ensejo para ser enriquecido por características instrumentais essencialmente democráticas, reveladoras das possibilidades efetivas de tutela tanto aos interesses das classes proprietárias como aos interesses das classes credoras de prestações que se acham na rubrica dos direitos sociais. O CPC de 1973 mostra a sua obsolescência justamente ao preferir veladamente o interesse de fundo liberal. É reflexo exato do modelo liberal-dispositivo e individualista-conservador, tão característico no pensamento dominante, que continua pretendendo se impor ao meio social. Ao novo código não cabe decidir pelo alinhamento a uma ou a outra orientação ideológica, mas apenas alargar-se democraticamente e nele compreender ambas. Se assim não for, constituir-se-á somente em dissimulado instrumento de poder e dominação, em favor daquela corrente de pensamento que se revelar majoritária no jogo político que preside o processo legislativo.

Pressente-se que a proposta desse novo código de processo, se não ousar na concepção de ferramentas mais versáteis para o enfrentamento dos conflitos ligados aos direitos sociais,

⁵¹ LACP, art. 5.º: “Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I - o Ministério Público;

II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; [...]

V - a associação que [...].”

terminará por não trazer inovações significativas com poder de impactar as estruturas mais reveladoras das desigualdades sociais. São necessárias lentes mais poderosas, com as quais se possa enxergar o que há nas camadas mais profundas dos conflitos populares recentes, inclusive seus possíveis excessos. Talvez isso supere os discursos eufemísticos dominantes, quando qualificam esses conflitos novos como meros e repugnantes atos de “vandalismo”. Sem tais avisos o novo código não constituirá instrumento eficiente para servir aos fundamentos constitucionais que circundam o princípio democrático em que se apoia toda a construção social projetada em 1988. É com recursos retóricos, com manobras ou com omissões do legislador infraconstitucional conservador – a quem não interessa ir à raiz dessas demandas populares – que se trai o primado constitucional dos direitos sociais.

Em suma, as ferramentas processuais vigentes, no que a elas foi confiada a concreção das diretrizes constitucionais de 1988, não respondem inteiramente ao anseio onipotente originário para outorgar o direito social à moradia pela via contenciosa jurisdicional. Por isso, pouco se pode esperar da atuação jurisdicional naquilo que, inadvertidamente, ficou engessada pelo próprio poder originário no seu desejo de expansão. Afinal, o desejo expansivo, ao agasalhar sem reservas o princípio do devido processo legal nos limites e forma dos procedimentos até então estabelecidos, inadvertidamente petrificou a si mesmo ao referendar a prática processual de um tempo que já não dialogava com o momento constituinte. Noutro rumo, o Estado, não obstante a harmonia que haveria de superar o efeito estanque de seus poderes tripartidos, nem sempre encontra o melhor diálogo institucional tão necessário à realização concreta das políticas públicas de alcance social, consoante assim desejou o poder constituinte originário.

Portanto, aqui, claramente divorciado da linha positivista que a ciência tradicional recomenda ao pesquisador, mas, tomando a subjetividade vigilante construída na prolongada práxis forense no enfrentamento dessas situações desafiadoras ao exigir um modelo mais adequado ao projeto social constitucional, pode-se afirmar que os direitos sociais de um modo geral não têm boas possibilidades de prosperar concretos no mundo da vida, quando dependentes da atuação jurisdicional-formal nos seus rígidos limites, em geral referendados pelo conservadorismo jurisprudencial.

Se assim não for, somente restaria cogitar ao serviço jurisdicional a experiência radical do abandono à legalidade infraconstitucional estrita para, então, desvencilhado de suas amarras modernistas, positivistas e liberais, operar sobre pilares metajurídicos, como que adotando uma hermenêutica principiológica genuinamente constitucional, e realizar a fórceps

a vontade da onipotência, esperando ao depois que o conservadorismo judicial se abra a essas soluções formais extremas.

Decerto que não há como fazer comprovação empírica a respeito do conservadorismo judicial, embora o afirme o senso comum. No entanto, aspectos circunstanciais deixam entrevê-lo, como faz Castro Júnior (1998, p. 141):

A predominância de uma cultura jurídica patrimonialista e individualista nos procedimentos judiciais e administrativos dos operadores do direito privilegia a prestação jurisdicional que mantém o *status quo*, com a preservação da propriedade, em detrimento de uma cultura jurídica pública e coletiva, onde se preservem princípios constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana, é uma das causas que obstruem a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Poder Judiciário brasileiro.

1.12 O Pesquisador, o Objeto e a Ideologia

Sobre o trabalho que ora se desenvolve é necessário considerar o aspecto inerente ao envolvimento do pesquisador na pesquisa. De acordo com Gil (2011, p. 29), os teóricos positivistas sugerem a investigação dos fenômenos sociais pelo modelo clássico com o objetivo de evitar problemas de subjetividade, centrando atenção no que possa ser efetivamente observado e empiricamente comprovado:

Esta postura positivista de estudar os fenômenos sociais da mesma forma que as ciências naturais teve e continua a ter muitos adeptos. A separação rígida entre os sistemas de valores do cientista e os fatos sociais enquanto objeto de análise é proposta por inúmeros metodólogos. Alegam em favor dessa postura que as ciências sociais devem ser neutras, apolíticas e descomprometidas. Nesse sentido, a maioria dos manuais clássicos de pesquisa social propõem o máximo distanciamento entre o pesquisador e o objeto pesquisado.

Contudo, ainda segundo Gil (2011, p. 30), para os que se apoiam no pensamento habermasiano, o modelo clássico constitui “ilusão objetivista” ao dispensar quaisquer elementos subjetivos. As críticas mais contundentes contra o empirismo científico nas pesquisas sociais ocorrem por razões ideológicas, quando se prestam ao controle social.

Cumpra aqui consignar em que condição se situa o pesquisador e, por via de consequência, a sua subjetividade. Registre-se que adota a postura humanística⁵² para a leitura da realidade social e para a qual a subjetividade científica abre perspectivas mais flexíveis, de modo a que nela se acomode a dimensão humana na sua extensão mais ampla possível, sem mitigações ou recortes redutores. Por esse ângulo o pesquisador não está alheio ao objeto, mas dele participa por meio de seus interesses e sua partidarização ideológica. Por essa tendência também torna-se parte da própria experiência, pois, se assim não fosse – e a permanecer abstraído de tudo ante as reservas positivistas –, não haveria sequer de despertar-se interessado pela pesquisa e seu objeto, perdendo-se por aí a oportunidade da disseminação da experiência pessoal acumulada e seu particular modo de conhecimento associado ao método científico.

O pesquisador, neste caso, é o primeiro e único juiz de direito titular da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, instalada em 18/05/2009⁵³, cuja competência inclui questões litigiosas relacionadas ao equacionamento de quaisquer conflitos de natureza ambiental e urbanística, bem ainda as coletivas controvérsias fundiárias de interesse público⁵⁴, âmbito no qual se desenvolvem os conflitos pela terra urbana para fins de moradia e seus desdobramentos sobrepostos em face de interesses ligados à propriedade imóvel individual, à primazia da ordem urbanística e à proteção ambiental.

Daí porque a experiência pessoal, ao tempo em que enriquece a pesquisa, também revela aspectos de subjetividades que o distanciam até certo ponto do método clássico positivista da pesquisa social. Vale-se, portanto, de uma posição privilegiada diante do

⁵² “Humanismo. 1 (Filos.). Doutrina ou atitude que se situa expressamente numa perspectiva antropocêntrica, em domínios e níveis diversos, assumindo, com maior ou menor radicalismo, as construções daí decorrentes. Manifesta-se o humanismo no domínio lógico e no ético. No primeiro, aplica-se às doutrinas que afirmam que a verdade ou a falsidade dum conhecimento se definem em função de sua fecundidade e eficácia relativamente à ação humana; no segundo, aplica-se àquelas doutrinas que afirmam ser o homem o criador dos valores morais, que se definem a partir das exigências concretas, psicológicas, históricas, econômicas e sociais que condicionam a vida humana.” (FERREIRA, 1986, mesmo verbete)

⁵³ Portaria Conjunto n.º 14, de 18/05/2009 (DJe de 20/04/2009, Edição n.º 71, pp. 04-05).

⁵⁴ Resolução TJDFT n.º 03/2009 (DJe de 01/04/2009, Edição n.º 61, p. 05), art. 2.º: “Incluem-se na competência da Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal, ressalvada a competência da Justiça Federal:

I As causas relativas ao “meio ambiente natural”, compreendendo a flora, a fauna, os recursos hídricos, o solo, o subsolo, os recursos minerais e a atmosfera;

II As causas relativas ao “meio ambiente urbano”, compreendendo os espaços urbanos, edificados ou não, destinados ao uso público, tais como ruas, praças, áreas verdes, áreas de lazer, etc.;

III As causas relativas ao “meio ambiente cultural”, compreendendo obras do engenho humanas ou resultantes da força da natureza, envolvendo o patrimônio arqueológico, paisagístico, turístico, histórico, artístico, urbanístico e ecológico;

IV As causas relativas à “ocupação do solo urbano ou rural”, assim entendidas as questões fundiárias e agrárias de interesse público ou de natureza coletiva;

V As causas relativas ao parcelamento do solo para fins urbanos.”

panorama em que se insere o objeto, circunstância que, ligada à prática, somente favorece a seleção, coleta e interpretação de dados, sem perder atenção quanto a enviesamentos, decisões e conclusões precipitadas. Há, sem dúvida, no enfoque pessoal do pesquisador, o ânimo embalado pelo interesse social decorrente do enfrentamento de um desafio como outro qualquer inerente à aventura humana, sobretudo pelo excitante e rico objeto de análise e suas implicações sociais, políticas e econômicas.

Porém, mantém-se o cuidado para não mitigar ou neutralizar a perspectiva objetiva do trabalho como esforço social-emancipatório, visando contribuir para a concretização de um direito fundamental que ainda está muito preso ao plano abstrato da sua concepção normativa. Como ainda se verá com as conclusões, o trabalho favorece a migração do direito abstrato para o mundo concreto da vida, criando a realidade benevolente desejada com a diretriz principiológica determinada pela vontade onipotente do poder constituinte originário.

Pretende-se então, com o presente trabalho, obter autoridade acadêmica para assim difundir práticas e até mesmo empreender outros projetos correlacionados ao campo da regularização fundiária urbana.

Não há, pois, separação metodológica de orientação positivista entre o pesquisador, o objeto e o fundo ideológico que ora é declaradamente revelado, com isso optando pelo método que faz o homem mais próximo à natureza, da qual é parte inseparável.

1.13 A questão metodológica no CPR

Parte-se do pressuposto segundo o qual a intervenção humana sobre um determinado campo deve ser precedida do conhecimento máximo a respeito do objeto. Não será diferente com a situação do CPR. O paciente recolhimento de documentos públicos – nos quais estão registrados os principais elementos históricos – retrocede ao final do século XIX e depois avança até os derradeiros dias da pesquisa, preenchendo assim o interstício temporal desses extremos, separados por mais de um século. Paralelamente, são observadas certas disposições legais antigas que se prestaram à formação da propriedade imobiliária privada, os fenômenos políticos e econômicos e as práticas judiciais e extrajudiciais que estão no cerne do problema pesquisado. O objetivo geral é, portanto, o estudo e a compreensão do funcionamento dos mecanismos estruturais e estruturantes do objeto pesquisado, bem ainda a abertura de

possibilidades de soluções, a concepção de instrumentos de ação desenhados por fundamentos teóricos e práticos e, por fim, a capacitação de agentes das mudanças.

Do encadeamento dos fatos pesquisados, passa-se à eleição de subsídios científicos e filosóficos que se ajustam com pertinência ao objeto, buscando finalmente combinar as hipóteses forjadas em conceitos multidisciplinares, de sorte a resolver ou mitigar os efeitos indesejáveis que o problema causa às pessoas ligadas diretamente ao CPR, ou indiretamente à coletividade do Distrito Federal como um todo.

Como mais um entre as centenas de núcleos urbanos informais existentes no Distrito Federal, que de algum modo fazem parte do seu cotidiano e tornam visíveis suas contradições e esperanças, o CPR exige soluções por meio de políticas públicas que o retirem do afastamento social e espacial em que se encontra, nele evidenciado o estado de comprometimento da qualidade de vida e da cidadania de sua população.

Porém, para alcançar esse objetivo específico, a pesquisa dedica-se a provar a inadequação formal do método jurisdicional clássico de solução de conflitos em situações como a do CPR. Afinal, esse modelo foi desenhado para a solução de dissensos individuais singelos e, ainda assim, vem sendo utilizado nos conflitos multitudinários complexos, resultantes da não concreção dos direitos sociais. Essa inadequação metodológica reflete negativamente no resultado. É então que a mediação se apresenta como método alternativo mais vantajoso, em diversos aspectos.

Em seguida, o resultado epistêmico então alcançado é submetido à avaliação dos destinatários do produto, para que possam validá-lo ou não, sobretudo como prática social nova e suas possibilidades de replicação.

Os números das demandas que a informalidade urbana produziu já não permitem soluções pontuais. Ademais, o método modernista do processo judicial é individualista e reducionista, caro e demorado. No estágio essencialmente urbano do Distrito Federal, abarrotado por disputas fundiárias e demandas pela concreção do direito social à moradia, somente as soluções coletivas oferecem possibilidades reais de gestão pública no território.

A experiência com a regularização do CPR pode ser o ponto de partida da reflexão sobre métodos de regularização fundiária urbana.

1.14 A Ação Comunicativa no Diálogo Intra e Interinstitucional

As instituições sociais, políticas e jurídicas tendem a ter a proporção dos interesses que representam, por isso exigem uma pluralidade de agentes para desempenhar as complexas operações do seu corpo. Exemplo disso é o Poder Judiciário, composto de diversos órgãos jurisdicionais altamente organizados por instâncias e competências. Se por um lado essa superestrutura lhe permite lidar com a dimensão da messe, por outro influi negativamente na agilidade e na formação de ações harmônicas ou sincrônicas entre os seus diversos órgãos funcionais, quando não sofre dos males da eternização das demandas por razões que aqui não cabem contar. Todavia, o diálogo intrainstitucional ainda assim é necessário, pois se constitui em fator da construção de qualquer objeto interno, ou ainda quando comum com outras superestruturas com as quais tem relações por afinidade.

No entanto, diversos fatores podem determinar certas disjunções comunicativas entre os Três Poderes, dificultando a concreção do desejo constitucional acerca dos direitos sociais. Essa mesma necessidade de comunicação se estende à classe dos proprietários porventura despojados de sua posse e à classe dos ocupantes informais. São também imprescindíveis os tutores da ordem urbanística e da defesa do meio ambiente, papel no qual o Ministério Público se encaixa perfeitamente na defesa de interesses difusos. Porém, como já afirmado, o método processual – e suas rígidas formalidades – não se abre a tanto, para favorecer um diálogo que supere os limites objetivos e subjetivos da questão contenciosa. Com isso, força a realidade social a uma drástica redução da sua dimensão, para que então, somente assim, caiba nessa delimitação autoritária, deixando do lado de fora considerável parte da complexidade e riqueza que o mundo da vida contém. Segundo Habermas (1989, p. 167), o mundo da vida constitui, pois, o contexto da situação de ação. Ao mesmo tempo, ele fornece os recursos para os processos de interpretação com os quais os participantes da comunicação procuram suprir a carência de entendimento mútuo que surge em cada situação de ação.

A metáfora da Torre de Babel⁵⁵ se repete contemporânea, na ausência de uma linguagem comum que torne possível construir o objeto da realização do direito social à

⁵⁵ Gênesis, 11, 1-9: “Os descendentes dos filhos de Noé tornaram-se muito numerosos. Viveram juntos durante muito tempo em uma vasta planície, ao sul da Mesopotâmia, falavam todos o mesmo idioma. Sabiam que chegaria a hora em que se separariam, disseram uns aos outros: Vamos erguer uma cidade e nela uma torre cujo ponto mais alto se eleve até o céu. Nossos nomes se elevarão às alturas e para sempre seremos lembrados, façamos isto antes que nos espalhemos pela terra. Fabricaram então tijolos e começaram a construção. Deus não ficou contente com a decisão e quando a obra estava já uma grande altura, disse: Confundam-se de tal maneira a linguagem que não se entendam mais uns aos

moradia, na vertente da regularização fundiária urbana. Afinal, a linguagem processual é por demais reducionista da realidade social a que deveria servir na composição de conflitos, e tampouco acolhe todos os personagens, que, não obstante tenham interesses manifestos, não têm voz no palco da construção jurídica a respeito do objeto do entendimento. Outras vezes, quando podem falar, ainda dissentem por orientações hermenêuticas ou ideológicas. E assim a babel se instala, impedindo a concretude da vontade constituinte.

Os efeitos da comunicação na construção dos objetos já mereceram variados estudos, como na concepção harbermasiana de um agir comunicativo:

(b) – *O entendimento mútuo enquanto mecanismo de coordenação de ações:*
 - O conceito de agir comunicativo está formulado de tal maneira que os atos do entendimento mútuo, que vinculam os planos de ações dos diferentes participantes e reúnem as ações dirigidas para objetivos numa conexão interativa, não precisam de sua parte ser reduzidos ao agir teleológico. Os processos de entendimento mútuo visam um acordo que depende do assentimento racionalmente motivado ao conteúdo de um proferimento. O acordo não pode ser imposto à outra parte, não pode ser extorquido ao adversário por meio de manipulações: o que *manifestamente* advém graças a uma intervenção externa não pode *ser tido na conta* de um acordo. Este assenta-se sempre em convicções comuns. (HABERMAS, 1989, P. 165)

Desse modo, a formação de consensos se dará pela linguagem, na medida em que um indivíduo aceita a fala do outro e a oferta nela contida. No processo da fala atuam complexos sistemas de comunicações, que transmitem ou formam objetos e ideias abstratas, por meio de convenções, símbolos e códigos, tornando possível (ou não) o entendimento entre os indivíduos. A comunicação, assim, constitui instrumento da construção de objetos comuns, pois:

[...] existe um mundo com uma multiplicidade de fatos e, por outro, uma linguagem que o reflete por meio de signos. A relação entre mundo e linguagem torna-se possível pelo que eles têm em comum, a saber, a *forma lógica*.

[...]

Para se ter certeza, não é possível haver uma convenção válida para apenas um homem, assim como é impossível compreender a existência da linguagem falada por um único indivíduo. A linguagem é a forma prática da vida comunicativa comum das pessoas. (MÍLOVIC, 2002, pp. 174 e 179)

A construção do objeto da composição nos conflitos por direitos sociais, em especial o direito à moradia, exige a interação comunicativa entre os diversos interessados: os proprietários despojados da posse de terras; os ocupantes informais pobres a quem assiste o

outros. Assim se fez e os homens se viram obrigados a desistir da construção da cidade e da torre. A cidade teve o nome de Babel, que significa confusão.

Assim os homens se dispersaram pela terra, e pouco a pouco foram se esquecendo do único e verdadeiro Deus, tornando-se idólatras. Adoravam o sol, a lua, as estrelas, os próprios homens, animais e estátuas feitas por suas mãos.” (BÍBLIA SAGRADA, 2005, p. 11)

direito social à moradia; o Ministério Público⁵⁶, na qualidade de representante dos interesses difusos concernentes à ordem urbanística e à proteção ambiental; e, obviamente, o Estado-providência, como devedor da obrigação de prestar a proteção material do direito à moradia popular. Logo, porquanto o leito processual da jurisdição, nos limites da provocação, nem sempre hospeda todos esses interessados – tampouco se abre materialmente em extensão suficiente para resolver os respectivos interesses envolvidos –, resta a alternativa da construção do objeto pela via da fala coletiva, extrajudicial, bem ao modo do “agir comunicativo” habermasiano. Nesse passo, a concreção do direito social de moradia não é uma questão apenas sociológica, econômica e jurídica. É também filosófica e política, em razão dos valores morais que a onipotência constituinte quis outorgar, como ainda em razão da estratégia da comunicação racional⁵⁷, que torna possível ao intelecto construir o objeto da prestação social almejada.

Com efeito, a ação comunicativa fornece as condições para o debate e negociação das questões sociais no espaço público, onde todos podem participar democraticamente na dimensão do pluralismo político e, por meio do discurso estribado no argumento mais amplamente aceito, estabelecer consensos comutativos aptos a realizar os desejos constitucionais – os mesmos que o Poder Judiciário não consegue realizar compulsoriamente pelo método do seu formalismo ou não responder na integral amplitude da demanda social. A ação comunicativa depende, assim, da linguagem, e sua importância é dada por Mílovic (2002, p. 201):

A linguagem não é simplesmente o meio da ciência e da filosofia, mas também do pensamento em geral. É interessante notar que esta perspectiva para dentro da linguagem só muito recentemente foi reconhecida como problema filosófico, visto que nem a *reviravolta lingüística* na filosofia, que introduziu a linguagem como novo “paradigma” do pensamento filosófico, problematiza a dimensão comunicativa da linguagem. Esse é precisamente o ponto de partida da filosofia pragmática da linguagem. Todos nós, filósofos, cientistas, teólogos, propagadores da Modernidade ou da pós-Modernidade, podemos divergir completamente, mas, ainda assim, permanece algo que discutimos racionalmente, sempre reconhecendo implicitamente o *a priori* do discurso argumentado. Qualquer um que debata ou argumente já pressupõe esse *a priori*.

A comunicação é vital na dinâmica da vida humana e nas suas formas de interações. Para Mílovic (2002, pp. 206-207), a relação comunicacional não é mais do tipo

⁵⁶ CF/1988, art. 127: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

⁵⁷ (MÍLOVIC, 2002, p. 197): “Habermas, a partir da análise de Searle, procura demonstrar a possibilidade da comunicação racional, isto é, a possibilidade de decidir no sentido discursivo em assuntos da razão humana.”

“sujeito/objeto”, mas sim “sujeito/co-sujeito”, pressupondo isso uma comunidade de comunicação real. Por meio da comunicação torna-se possível aferir o que se declara como verdadeiro no mundo objetivo, como correto no mundo social, como sincero em relação ao mundo objetivo e compreensível. A comunidade é o campo da comunicação real e aponta para o presente, enquanto a comunicação ideal aponta para o futuro e será aferida por juízo de validade filosófica. Portanto, como sustenta o autor, entre elas há a ideia de tempo.

Ainda segundo Milović (2002, p. 215), ao examinar a condição de subjetividade do sujeito e a importância da linguagem que liga o sujeito ao objeto, somente com base nas possibilidades linguísticas de comunicação é que se poderá afirmar algo significativo. Afinal, a comunicação desempenha um papel fundamental na constituição dos significados, de sua identidade.

A racionalidade da comunicação constitui base da ação humana, sem a qual a babel assume o seu ofício, obstando qualquer edificação, postergando o objeto ou dele fazendo mera utopia. Reafirmando o sentido da ação comunicativa, Milović (2002, p. 287) assinala:

Há um outro ponto importante na teoria da racionalidade comunicativa que precisa ser esclarecido. Como se sabe, essa teoria é baseada na tomada de decisão discursiva, tida como ponto originário da constituição do significado e que não deixa espaço para projetos particulares ou decisórios. A partir desse momento, toda comunidade deve assegurar, no sentido institucional, as condições da tomada de decisão, incluindo também as condições de sua própria tematização. A comunidade deve garantir a possibilidade de uma decisão dialógica sobre a própria comunidade.

Para o autor (p. 287), a solidariedade se sobrepõe aos particularismos. Suas proposições se apoiam na ética do discurso (p. 288), de tal modo que somente são justas as sociedades que estabelecem, em sua estrutura normativa, a premissa do diálogo e as condições para que seus membros participem livremente das discussões, sem coerção.

Por esse pensamento, as subjetividades em conflito se entregam – pelo processo comunicativo – à intersubjetividade do consenso, levando os indivíduos até então dissidentes ao redor de um objeto comum que os une, tornando superado, portanto, o conflito em razão de uma nova relação social mais justa para a comunidade. Contudo, adverte o autor (p. 287), sua teoria é baseada na tomada de decisão discursiva, sendo esta o ponto de partida para a constituição do significado, não deixando, pois, espaço a projetos particularistas ou decisórios. A tomada de decisão depende das condições institucionais de diálogo dentro da própria comunidade, inclusive no que tange à tematização da controvérsia.

Pode-se, então, fazer um paradoxo entre a técnica judiciária e a técnica da filosofia da comunicação. A primeira vale-se do estímulo ao conflito como meio de construção da

verdade formal, sendo esta a base da decisão impositiva. Nela, o autor e réu são entregues à beligerância plena, incentivada pelo formalismo procedimental regulado pelo Estado, circunstância que, se por um lado tende à produção do conhecimento inquisitorial, por outro leva à distensão da comunidade de comunicação que haveria de se reunir ao redor do mesmo objeto comum do consenso. A técnica judiciária tende ao acirramento ou dissimulação dos conflitos, pondo os interessados em situação antagônica, que os distancia ainda mais do objeto comum, circunstância que tem o potencial de comprometer ou tornar inviável a composição real desejada.

Portanto, provado está que o método dialético processual é insuficiente ou impróprio para a construção do objeto da realização do direito social à moradia, pois não tem espaço para a ação construtiva fundada na comunicação. Quando muito, poderá produzir a composição formal, mantida pela força bruta da soberania estatal, mas em geral distante de constituir-se composição real.

O método judicial, assim, deixa a sensação de que se está a guiar pela contramão de uma via de trânsito pesado.

A regularização dos assentamentos urbanos informais, no conceito e na dinâmica dados pela LF n.º 11.977/2009, exige o prévio acertamento fundiário, sobretudo nos aspectos de especialização objetiva⁵⁸ e subjetiva.⁵⁹ É este, pois, condição *sine qua non* para aquela, na medida em que somente após a definição de um espaço único, inconfundível e localizável, com configuração geométrica exata, definição poligonal precisa e área conhecida, é que se poderá desencadear o uso seu racional no retalhamento do terreno, por critérios alinhados às funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes. Somente a precisa e prévia definição jurídica do objeto e da situação de fato lá existente permitirão o adequado aproveitamento orientado por normas de garantia do bem comum. Certamente que no leito estreito das sentenças judiciais não há espaço para arranjos dessa magnitude.

Ademais, considerando que ao Estado tripartido cumpre atuar com a harmonia de seus poderes, obviamente que a atuação jurisdicional, que já é limitada, não se estende para nela incluir ações que a Constituição atribui aos demais poderes. Desse modo, a omissão ou ineficiência de quaisquer dos poderes estatais compromete o resultado da ação do Estado-providência como um todo.

⁵⁸ “O princípio da especialidade significa que toda inscrição deve recair sobre um objeto precisamente individuado.” (CARVALHO, 1977, p. 219)

⁵⁹ “A ‘especialidade subjetiva’ envolve a identificação e qualificação dos *sujeitos* da relação jurídica, que deve ser absolutamente individuada, ou melhor, deve a descrição subjetiva caracterizar o indivíduo, pessoa única e apartada das demais.” (SALLES, 2007, p. 17)

Crê-se, então, que já são possíveis algumas ponderações necessárias à problematização da pesquisa, para a posterior conclusão, como seguem:

- primeira, o direito social à moradia, na vertente da regularização fundiária urbana, constitui direito positivo de aplicação imediata;

- segunda, os direitos sociais, para efeito das políticas públicas inerentes à sua concreção no mundo da vida, foram concebidos como prioritários-fundamentais pela discricionariedade máxima do poder constituinte originário, afastando assim critérios solipistas ou interessados advindos de ações ou omissões políticas desejosas da manutenção do *status quo*;

- terceira, a intangibilidade da ordem constitucional onipotente para a realização dos direitos sociais de aplicação imediata⁶⁰ tem a força revolucionária impulsiva para se impor contra obstáculos meramente formais, ou subjugar e reorganizar as práticas inadequadas dos procedimentos judiciais ou políticos;

- quarta, o Estado-providência, enquanto permanece em mora, causa lesão ou ameaça ao interesse dos respectivos credores sociais, circunstância que, em tese, dá ensejo a que estes credores busquem um provimento jurisdicional protetivo, reparador ou preventivo, perante a instituição judiciária;

- quinta, o sistema judiciário construído em bases de conhecimento científico moderno e liberal não consegue oferecer respostas adequadas a essas demandas coletivas contemporâneas e altamente complexas; e,

- sexta, a circularidade do movimento acaba remetendo o agente da ação ao ponto de partida, preso a repetições infinitas, das quais não consegue escapar sem ao menos alguma ruptura de um ponto qualquer dos sistemas político ou de direito, naquilo que até então não deram respostas satisfatórias.

Nessa reflexão operacional, alguma saída tem que existir, ou terá que ser criada. E é a isso que o presente trabalho se dedica, para romper com esse círculo que emperra a realização do direito social de moradia na vertente da regularização fundiária de assentamentos humanos informais. Porém, essa regularização almejada não haverá de ser meramente formal, mas assentada e enriquecida em princípios informadores, necessários para afastar subjetividades indesejáveis.

⁶⁰ “A vontade do agente, exteriorizada pelo ato administrativo, tem que reproduzir, às vezes, a própria vontade do legislador. Em outras situações, é a lei que permite ao agente que faça o delineamento do que pretende com a sua manifestação de vontade.” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 109)

CAPÍTULO II – PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS INFORMADORES DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais não constitui objetivo autoritário ou ao gosto de oportunismos. Antes, apoia-se na epistemologia histórico-constitucional da qual emerge como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito, para, ao depois, conduzida pelos instrumentos procedimentais de legitimação, operar seus efeitos. Por isso, exige e depende de rigorosa conformação normativa e teleológica, ficando assim protegida diante de interesses divorciados do plano constitucional-democrático.

Os direitos sociais são questões de ordem pública. Sua concretização está aberta às políticas públicas correspondentes. Sob a forma de um agir do Estado, essas políticas estão vinculadas ao modo operacional respectivo por meio de atos administrativos⁶¹. Na doutrina jurídica os atos administrativos *stricto sensu* são espécie de atos jurídicos *latu sensu*. O CC/2002, no seu Livro III, generaliza a noção de “ato-espécie” para tratá-lo como “fato-gênero”. Assim, os “fatos jurídicos”, como gênero, conhecem como espécies o “negócio jurídico” (arts. 104-184), os “atos jurídicos lícitos” (art. 185) e os “atos ilícitos” (arts. 186-188).

Para os administrativistas, a forma operacional que o Estado adota ordinariamente para agir é a dos “atos administrativos”, isto é, aquela espécie de “fatos jurídicos” na acepção civilista mais ampla. Claro é que a forma omissiva também pode constituir um certo modo de agir, evidentemente uma ação negativa, mas sem um ato formal que lhe corresponda. Porém, no plano de um agir positivo, posto que a CF regula a vida orgânica do Estado, da sociedade e do mercado, os agentes públicos com alguma parcela de representação do poder constituído somente podem atuar positivamente por meio de fórmulas previamente determinadas, isto é, aquilo que em doutrina se denomina princípio da vinculação⁶². Por este princípio o ato praticado deve obedecer à forma previamente estabelecida pela norma, como condição de sua validade e eficácia.

⁶¹ “Não há uniformidade entre os autores quanto a um conceito de ato administrativo, e isso porque o conceito deve atender ao exato perfil do instituto.

Consideramos, todavia, que três pontos são fundamentais para a caracterização do ato administrativo. Em primeiro lugar, é necessário que a vontade emane de agente da Administração Pública ou dotado de prerrogativas desta. Depois, seu conteúdo há de propiciar a produção de efeitos jurídicos com fim público. Por fim, deve toda essa categoria de atos ser regida basicamente pelo direito público.” (CARVALHO FILHO, 2012, pp. 98-99)

⁶² “Quando se trata de atividade vinculada, o autor do ato deve limitar-se a fixar como objeto deste o mesmo que a lei previamente já estabeleceu.” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 109)

A Constituição estabelece e a doutrina dá a dimensão operacional dos denominados princípios constitucionais expressos, que vinculam inexoravelmente o agente do Estado na condução de seus fins por meio desses atos administrativos. Isso é o que está posto no art. 37 da CF/1988⁶³, ao adotar tais princípios ditos “expressos” para regular a atuação da Administração Pública, e, ainda, eleger determinadas regras e condições, também expressas, que organizam o sistema de proteção dos interesses dos administrados, estes, os titulares do próprio poder constituinte. São, pois, os cânones que norteiam as condutas dos agentes públicos na condução dos negócios do Estado.

No entanto, ao lado desses princípios gerais expressos, outros são consubstanciados como princípios “reconhecidos”, como o são os da supremacia do interesse público, da autotutela, da indisponibilidade, da continuidade dos serviços públicos, da segurança jurídica, da precaução, da razoabilidade e o da proporcionalidade, como assim a eles se reporta Carvalho Filho (2012, pp. 31-32):

Além dos princípios expressos, a Administração Pública ainda se orienta por outras diretrizes que também se incluem em sua principiologia, e que por isso são da mesma relevância que aqueles. Doutrina e jurisprudência usualmente a elas se referem, o que revela a sua aceitação geral como regras de proceder da Administração. É por esse motivo que os denominamos de *princípios reconhecidos*, para acentuar exatamente essa aceitação.

Entre os princípios constitucionais expressos destaca-se o da “eficiência”. Com o advento da Emenda Constitucional n.º 19/1998, que o inseriu no texto – embora pareça que já estava “implícito” pela lógica administrativa –, foi enaltecido para dar melhor sentido à ação e com ela mais volume e conteúdo aos seus fins. A ação eficiente guia, pois, a atuação do agente estatal ao regular as relações internas em face de outros agentes ou entes estatais, ou relações externas em face da comunidade e do mercado. No particular objeto da regularização fundiária urbana, a eficiência se manifesta operante em face das circunstâncias especiais nas quais a Administração Pública age para alcançar os ideais proclamados com as bases da fundação constitucional, cujos objetivos visam à concreção dos direitos e garantias individuais e coletivas e dos direitos sociais. Essa sinergia é necessária e inderrogável e com ela os agentes e entidades estatais procuram o máximo aproveitamento das potencialidades e recursos disponíveis, para outorgar o bem comum na dimensão prática mais ampla.

Será, pois, na junção dos princípios expressos e dos princípios reconhecidos que se terá o melhor resultado quantitativo e qualitativo advindo da ação concreta. Assim, esses

⁶³ “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”

princípios poderão se resumir a apenas um: a primazia do interesse coletivo ao qual o interesse individual tende a sujeitar-se.

2.1 Regularização Fundiária Urbana e seus Princípios-Guia

Os negócios públicos tanto constituem elementos para a realização dos fins do Estado, quanto podem tornar-se meio de esvasão ilícita ou negligente dos recursos materiais amealhados pela força contributiva dos cidadãos. Desse modo, tal vinculação principiológica expressa, reconhecida ou implícita, tem inteira aplicação aos atos administrativos que implicam a realização do direito social à moradia na vertente da regularização fundiária urbana, blindando-a o quanto possível para evitar a malversação, o perecimento e o desvio de recursos públicos, para coibir os privilégios derivados da inobservância aos critérios de impessoalidade, enfim, das situações que causam desconfiças na gestão pública temerária.

Tanto os princípios expressos quanto os reconhecidos são gerais. Mas, no que tange aos princípios implícitos da regularização fundiária urbana, posto que específicos, a respectiva ação deve incluí-los nas premissas da tutela aos interesses transindividuais correspondentes, como os concernentes à proteção ambiental (CF, art. 225) e à garantia da ordem urbanística definida democraticamente no plano infraconstitucional por meio dos objetivos locais planejados para alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes, segundo as exigências particulares do lugar.

De tal modo, com forte apoio em princípios expressos, reconhecidos ou implícitos, somente resta esperar que o Estado se valha da técnica legislativa, administrativa e judiciária, que, apoiadas em ciências afins que lhes prestem auxílios, propiciem o melhor resultado esperado na ação. Entre tais ciências podem ser citadas: a geografia urbana, o urbanismo, a arquitetura, a geologia, a biologia, a antropologia, as ciências da ecologia e a própria ciência política, formando assim uma rede de conhecimentos que se completa em uma interdisciplinaridade funcional. Por tal rede de conhecimentos a cidade se livra de arroubos solipsistas, podendo então alcançar suas funções sociais e a garantia do bem-estar de seus habitantes, não ficando à mercê da mão autoritária do político ou do jurista. A regularização da qual aqui se fala é, portanto, aquela que absorve os critérios mais amplos e democráticos. Aproveita-lhe muito bem a epistemologia a que Sousa Santos (2010, p. 106) denomina “ecologia dos saberes”:

A primeira lógica, a lógica da monocultura do saber e do rigor científico, tem de ser confrontada pela identificação de outros saberes e de outros critérios de rigor que operam credivelmente em práticas sociais. Essa credibilidade contextual deve ser considerada uma condição suficiente para que o conhecimento em questão tenha legitimidade para participar em debates epistemológicos com outros saberes, nomeadamente com o conhecimento científico. A ideia central da sociologia das ausências neste domínio é que não há ignorância em geral nem saber em geral. Toda a ignorância é ignorante de um certo conhecimento, e todo conhecimento é a superação de uma ignorância particular. A aprendizagem de determinados saberes pode implicar o esquecimento de outros e, em última instância, a ignorância destes.

É, pois, um princípio de incompletude que todos os saberes têm em si mesmos, possibilitando o diálogo epistemológico entre diferentes ramos científicos, em que cada um contribui à sua vez para as superações. Então, por meio da ação comunicativa habermasiana torna-se possível a junção de conhecimentos compartimentados, que, somados, melhor iluminam o objeto.

2.2 A Construção Física e Social da Cidade e seus Princípios Implícitos

A construção da cidade, em um sentido literal e imediato, parece circunscrita apenas ao levantamento de edifícios e obras planejadas e contextualizadas dentro de um plano diretor. Nesse aspecto a simples sedimentação física se apresenta no espaço urbano como uma realidade de concepção mecânica, por vezes dotada de uma racionalidade prévia bastante elaborada. Noutras vezes sobressai a espontaneidade do comportamento humano, que cria o objeto, tão ingênuo e informal. Poderá este, contudo, ser posteriormente refeito, reorganizado e até aperfeiçoado por ação racional que lhe dê melhor sentido de funcionalidade e aproveitamento. A regularização dos núcleos ou assentamentos informais opera, assim, não em um conceito de “criação” e expansão da cidade, mas em um conceito de “reorganização” do espaço informal já ocupado, aprimorando o objeto então existente por meio de arranjos para torná-lo o máximo possível integrado às pessoas e à dinâmica da cidade como um todo.

De qualquer ângulo que se examine a construção física da cidade, não se perde de vista que ela é o *locus* mais intenso das interações sociais, culturais, econômicas e políticas. Comprimindo os seus habitantes em um reduzido espaço, o adensamento submete

compulsoriamente as pessoas às trocas sociais, sendo que as aproximam ou as distanciam nas disputas individuais ou coletivas de um determinado meio. Tornam-se então visíveis as contradições da sociedade e formam-se as identidades dos grupos sobrepostos ou intercambiados em um complexo sistema de relações sociais, no qual interagem e transitam intensos e variados interesses.

Os edifícios e construções urbanas, mesmo que inanimados, estão repletos de vida e de delicadas relações intersubjetivas. Sólidos ou fluídos, elementos naturais ou artefatos humanos, tudo se mistura e a cidade pulsa. Somente não é de se olvidar que a racionalidade dos traçados e as disposições urbanísticas escolhidas atuam na dinâmica da cidade e, conseqüentemente, nas relações sociais que ela abriga. O intercâmbio social sofre, pois, a influência da concepção, isto é, o modo concreto da cidade imprime sua marca no modo de vida das pessoas, circunstância que assim faz despertar o sentido crítico a guiar a construção da cidade e também o formato derradeiro que se dará aos núcleos informais em processo de regularização urbana. Para a História, a ação do presente irá explicar a personalidade da cidade como resultado ideológico de sua concepção, ou mesmo pelo acaso do seu surgimento. Com acerto, Schmidt (2010, p. 43) aponta:

De acordo com as linhas weberianas, fundamentadas em extensa pesquisa histórica, as posições relativas do *mercado* e do *soberano* são básicas na fundamentação do paradigma urbano. Assim, a *cidade ocidental* é basicamente o resultado do mercado, primeira instância da esfera pública da atividade social; enquanto a *cidade oriental* representa a manifestação concreta da potência soberana, que cria e regula sua vida. Ao contrário da cidade ocidental, fruto das transformações do mercado e da dissolução plena da ordem feudal, a cidade oriental (Egito, Mesopotâmia e, sobretudo, na antiga China) é a resultante da seleção arbitrária do poder absoluto. Erigida como sede do poder político, a outra esfera da vida social, ela despreza as determinações do mercado econômico.

A planificação urbana ocupa, então, esse importante espaço da agenda pública⁶⁴. O elemento histórico da cidade espontânea ou a concepção da cidade a partir de um planejamento mínimo, de significado ocidental ou oriental, ou de feições mistas ou puras,

⁶⁴ “Entre os numerosos estudos feitos nesse sentido sobre a urbanização no Terceiro Mundo, as realidades urbanas são encaradas antes de tudo como elementos de instabilidade. O problema da habitação, do emprego e da marginalidade, o problema das migrações e do congestionamento urbano recebem então tratamento que demonstra uma maior preocupação com as conseqüências da miséria urbana do que com as suas causas, as quais, no entanto, agravam-se por toda parte.” (SANTOS, 2008, p. 17)

tanto faz, todas buscam outorgar a felicidade aos seus habitantes, como objetivo precípua e comum⁶⁵.

A construção da cidade não é apenas a ação puramente mecânica do preenchimento de determinado espaço. Considera, também, os elementos físico-rationais que operam no dinamismo da cidade, quando estes tocam nos espíritos, ligando-os entre si ou ao *locus* por relações recíprocas e complexas. Logo, posto que a felicidade humana desdobra-se em recônditos multifacetados, a cidade e sua dinâmica não podem ser vistas apenas sob as lentes dos interesses econômicos ou políticos. À funcionalidade do espaço urbano não se somam os agregados paisagísticos e arquitetônicos, a combinação equilibrada de elementos naturais e artificiais, as possibilidades da interação e da alteridade, tudo de modo a não só favorecer a produção econômica, mas também servir às trocas entre os indivíduos, à difusão e ao desfrute cultural, ao lazer, à segurança e sobrevivência coletivas, enfim, propiciar o efetivo bem-estar de seus habitantes. Para isso, estruturas de serviços de transporte, saúde, saneamento, educação, segurança, e comunicações, redes de abastecimento e serviços deverão de bem funcionar no plano da dimensão psicológica dos indivíduos, não bastando apenas preencher com cores e formas determinados espaços.

Decerto que a cidade medieval e o seu sistema social hierarquizado atribuíam ao indivíduo uma relativa segurança consentânea com a respectiva realidade⁶⁶. Pode-se dizer também que o Estado moderno, que sucedeu ao sistema feudal, apresentou-se como guardião da segurança coletiva. Mas o seu enfraquecimento atual deixa atrás de si um vazio inquietante quanto ao sentimento íntimo de proteção.

Essa preocupação em ligar a cidade física à cidade social fez-se sentida na busca da segurança do indivíduo, conforme Bauman (2009, p. 17):

Desde o início, o Estado moderno teve de enfrentar a tarefa desencorajadora de administrar o medo. Foi obrigado a tecer de novo a rede de proteção que a revolução moderna havia destruído, e repará-la repetidas vezes, à medida que a modernização, promovida por ele mesmo, só a deformava e desgastava. Ao contrário do que é levado a pensar, no coração do “Estado social” – êxito inevitável da evolução do Estado moderno – havia mais *proteção* (garantia coletiva contra as desventuras individuais) que *redistribuição da riqueza*. Para as pessoas desprovidas de recursos

⁶⁵ “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (CF/1988, art. 182)

⁶⁶ “O conceito de realidade é, portanto, resultado do processo cumulativo de desenvolvimento do conhecimento, e não o efeito da consciência transcendental. A realidade abre-se para o conhecimento na estrutura do processo de investigação, e é compreendida como o consenso na ilimitada comunidade de investigação.” (MILOVÍC, 2002, p. 181)

econômicos, culturais ou sociais (de todos os recursos, exceto da capacidade de realizar trabalhos manuais), “a proteção só pode ser coletiva.”

As necessidades individuais ou coletivas podem não ter consciência do pressuposto psicológico no qual se insere a segurança advinda da proteção institucional do Estado, embora aspectos econômicos ligados à produção e distribuição das riquezas sejam mais evidentes e, por isso, enaltecidos. No entanto, a planificação pressupõe a construção de amplas redes de atendimento e funcionamento das estruturas urbanas, sobretudo no que tange à correção de distorções distributivas pelo dever jurídico da solidariedade. O modelo econômico e social de fundo capitalista e liberal, quase hegemônico, põe a perigo o que ainda resta da solidariedade. Segundo Bauman (2009, p. 21), o indivíduo não pode ser excluído de tal rede, pois, quando esta é substituída pela competição, os indivíduos ficam abandonados à própria sorte. Com isso, corroem-se os laços comunitários, transformando os indivíduos em pessoas *de jure* e não indivíduos *de facto*, reduzindo a dimensão humana à forma.

Logo, a massificação das políticas públicas – quando não sua ausência – até mesmo “coisifica” o indivíduo, tratando-o como objeto, olvidando que, antes de tudo, a condição humana lhe outorga o *status* de sujeito e, por isso, haveria de ser o elemento central da ação. (Ver nota n.º 52, p. 70) A ideologia do capital e a destruição dos laços de fraternidade parecem assim estar na raiz do mal-estar que paira sobre os centros urbanos. Evidência disso é a competição desenfreada que se enraíza acintosa, e parece que já atinge o estágio da cultura.

Paradoxalmente, a cidade, que já incutiu o sentimento da segurança coletiva, agora mete medo. Medo por sua violência, pela incerteza do emprego ou renda, pelo não acesso aos serviços básicos de saúde, educação, transporte e lazer, pela falta de moradia adequada, pela aceleração do seu tempo e pela competição onipresente. Enfim, todas as formas excludentes só causam mais medo, como uma fobia patológica e tributo ao rompimento do liame que antes unia o indivíduo à natureza e às formas simples de viver e sobreviver, situação oposta à complexidade desafiadora dos tempos atuais.

A sobrevivência transforma-se em questão cotidiana no espaço urbano, pelas disputas de concorrência. “Selva de pedra”, esse é o nome da metáfora. Nela é permanente a busca não apenas aos bens de consumo e serviços, mas também à proteção contra sua violência endêmica. Para isso, levantam-se muros, cercas e sofisticados sistemas de vigilância, que, no entanto, somente afastam ou neutralizam as antigas relações de vizinhança e fraternidade. As casas são construídas para proteger seus habitantes, mas, ainda assim, nem sempre os

protegem de modo eficaz e duradouro. O medo persiste. Tanto no imaginário do que pode se esconder nos escuros silenciosos ou, sem pudor algum, na brutal violência que já se mostra à luz do dia. Com isso, as pessoas se aprisionam encasteladas nos seus redutos de segurança individual ou seus grupos de convenção pragmática condominial, cada vez mais distantes da interação social, estimulando os sentimentos da insegurança coletiva que a todos alcançam onde quer que estejam. Mais uma vez adverte Bauman (2009, pp. 25-26):

Mais ou menos do mundo inteiro, começam a se evidenciar nas cidades certas zonas, certos espaços – fortemente correlacionados a outros espaços “de valor”, situados nas paisagens urbanas, na nação ou em outros países, mesmo a distâncias enormes – nos quais, por outro lado, se percebe muitas vezes uma tangível e crescente sensação de afastamento em relação às localidades e às pessoas fisicamente vizinhas, mas social e economicamente distantes [...] Para tornar a distância intransponível, e escapar do perigo de perder ou de contaminar sua *pureza* local, pode ser útil reduzir a zero a tolerância e expulsar os sem-teto de lugares nos quais eles poderiam não apenas viver, mas também se fazer notar de modo invasivo e incômodo, empurrando-as para esses espaços marginais, *off-limits*, nos quais não podem viver nem se fazer ver.

Esse isolamento é o que faz o indivíduo sentir-se ainda mais solitário, excluído do convívio social, embora sua condição natural e instintiva seja a de um ser essencialmente social. Fora do contexto de si mesmo, isto é, de sua natureza humana, não é de se esperar que se sinta feliz e saudável, quando não reage de modo violento contra esse estado de coisas que atormentam seu inconsciente. As doenças da modernidade parecem ter forte relação com estados psicológicos como tais. Antes de integrar socialmente as pessoas, o distanciamento que há nesse modo individualista de viver produz marginalização dos estratos sociais mais vulneráveis, empurrando-os cruelmente para as periferias distantes e inóspitas, ou circunscrevendo-as a guetos isolados, com isso potencializando os conflitos decorrentes de processos discriminatórios, incrementando ainda mais as distâncias e acentuando a segregação social, assim realimentando os fatores de geração de mais violência, em espiral crescente.

Há outro fator a considerar nas novas relações sociais: as redes de comunicação. Elas criam poderosas relações sociais virtuais, fazendo com que os indivíduos não mais estejam vinculados a uma localidade urbana específica com a qual interajam, como assim adverte Freitag (2002, p. 156):

Na era informacional, os “internautas” ligados reduziram a geografia a uma abstração e o tempo a uma categoria única: a “contemporaneidade”. A sociedade informacional, a rigor, não é uma sociedade real, mas somente virtual. Os indivíduos relacionam-se entre si, sem se conhecer, sem se ver (na maioria dos casos) sem se tocar ou sem se ouvir. A relação entre ego e alter fica reduzida a endereços eletrônicos, *sites* e *home pages*, que permitem

o intercâmbio de palavras, expressas não numa escrita característica, mas em signos padronizados, com *fond* 10 ou 14, cujo remetente não pode ser reconhecido por sua letra característica, que expressava sua personalidade.

A violência do espaço virtual livre dele escapa e invade o espaço real. Para Freitag (2002, p. 157) surgem aí os novos radicalismos violentos, como aqueles cultuados por jovens de extrema direita. A eles o espaço virtual e o real são intercambiáveis, de modo que o que se cogita no primeiro emerge no segundo.

As desigualdades entre os indivíduos e a segregação que elas produzem são velhos problemas enfrentados pelas ciências sociais. Em boa abordagem, tem-se uma leitura do contexto em que Ribeiro (1986) relaciona a dinâmica da cidade à lógica do mercado, em que os segmentos privilegiados desfrutam de maior nível de bem-estar social e riqueza acumulada em forma de patrimônio imobiliário. Porém, as populações mais pobres não têm meio de acesso à moradia e serviços coletivos, daí resultando o que ele chama “urbanização sem cidades”. Diz o autor:

A carência habitacional está no centro do nosso problema urbano na medida em que, em razão da exclusão de grande parte da população do mercado imobiliário formal, a “solução” do chamado déficit habitacional tem sido a inserção marginal na cidade. Prevalece a lógica perversa, produtora da maior parte dos chamados problemas urbanos: quem está fora do mercado somente tem acesso à moradia à margem da cidade! A nossa urbanização, em consequência, é caracterizada pelo permanente e crescente descompasso entre o lento crescimento das cidades e a veloz expansão das suas margens. A urbanização expressa, assim, mais fortemente o processo de desruralização da sociedade do que a generalização da forma urbana de vida nas cidades. (RIBEIRO, 1986, pp.528-529)

A periferação da cidade é a evidência inegável dos desacertos que as políticas públicas (ou a falta delas) produziram no trato ao súbito processo de expansão urbana iniciado na primeira metade do século XX. Em meio ao turbilhão da história recente, Brasília não haveria de escapar impoluta, mesmo na plasticidade e grandeza de sua concepção. Se por um lado a morfologia urbana atua no modo de viver das pessoas, no sentido inverso atuam as pessoas modelando a cidade. É, pois, uma relação simbiótica entre o indivíduo e o meio, em que um interfere e influencia o outro. O projeto da Nova Capital propunha-a como a sede do poder, o orgulho nacional, a pujança dos brados da Modernidade. No entanto, o refinamento da concepção sob tais premissas ideológicas parece ter olvidado a irreduzível realidade social a ela concernente, que apanhou desprevenida a cidade já nos seus primeiros dias, quando não soube acomodar nos seus edifícios destinados à burocracia administrativa a leva dos

trabalhadores que foram necessários à sua construção. Com isso, já na origem, a relação entre a cidade e a cidadania ficou bastante tênue, como afirma Ribeiro (1986, p. 532):

[...] a segregação e a exclusão habitacional produzem espaços nos quais se verificam a acumulação de desvantagens sociais. São aglomerados urbanos de segmentos sociais vivendo em processo de vulnerabilização social decorrente da precarização do emprego, do desemprego e da perda de renda do trabalho, processo ao qual se somam os efeitos do empobrecimento social, resultantes da desestruturação do universo familiar, do isolamento social, da estigmatização e da desertificação cívica dos bairros em vias de guetificação. Neles, em razão desses processos, torna-se cada vez mais problemático o surgimento de ações coletivas que possam compensar a perda da renda e o relativo abandono pelo poder público. Produz-se, assim, um círculo perverso de despossessão que transforma a marginalização social em exclusão territorial.

Assinala o autor que é nesses aglomerados que se verificam os piores números de repetência e evasão escolar, onde se concentram as mães jovens e solteiras, os jovens que não estudam ou trabalham. Diz ainda que, segundo estudos, há evidências de relação entre a chamada violência urbana e a precariedade urbana.

A sustentabilidade urbana, não obstante pareça constituir a utopia da qual o urbanista não desiste, não se dá tão somente pelo dinamismo das áreas ricas, onde em geral se concentram as atividades econômicas de maior visibilidade. Cumpre que se tenha atenção também nas regiões periféricas, onde frequentemente se estabelecem as populações mais vulneráveis do ponto de vista econômico e social. Se por um lado o emprego é recorrente em áreas desenvolvidas, por outro seus espaços de moradia se fecham aos trabalhadores desqualificados e de baixa renda, que não têm o suficiente para cobrir o preço das moradias nesses espaços privilegiados, talvez nem mesmo em regiões próximas que se acham sob influência daquelas.

Não faltam advertências quanto a essa obviedade, frequentemente desprezada pelo agente da edificação urbana. Dela fala-nos Paviani (2013, p. 125): “De modo geral, a moradia é erguida distante dos locais de trabalho, exigindo pesados investimentos em infraestruturas para viabilizar ‘corredores de transportes públicos’ para que o acesso se faça sem solução de continuidade.”

Com isso, contingencialmente, os trabalhadores de baixa qualificação e renda, as demais populações pobres, são todos compelidos às moradias distantes e periféricas. A periferia é excludente por não oferecer trabalho próximo. Mas é a opção que lhes resta. Sintomaticamente, são nessas periferias que as deficientes infraestruturas de transporte se

mostram ainda mais acentuadas, causando aos usuários mais sofrimento, perda de renda por transporte mais caros – exatamente em função da distância entre o *locus* central do emprego e o *locus* periférico da moradia. E, assim, a qualidade de vida sofre mais um duro golpe.

O planejamento urbano sensato deve aproximar o local da moradia do trabalhador com o local do emprego, levando um até onde o outro está. Se isto não se fez, a alternativa que resta consiste na melhoria e eficiência do sistema de transportes públicos, ao produzir uma nova equação de equilíbrio para determinar o espaço-tempo ideal para relação moradia-emprego. A mesma proposta de urbanização deve tomar em conta o local da escola em relação ao local da moradia, sem olvidar do sistema de transportes que une ambos. Pode-se dizer, aliás, que essa lógica deve ser considerada também em razão dos demais serviços essenciais, generalizadamente. Tal postura política tende a interferir nos fenômenos que determinam a segregação social, para corrigir deformações. Afinal, os processos de acumulação de riquezas operam efeitos centrípetos em relação aos estratos sociais mais ricos, que não se afastam de certos *locus* de privilégios, podendo pagar o preço da moradia mais valiosa. Todavia, em relação às populações pobres, estas sofrem efeitos opostos, centrífugos, que as expulsam para lugares sempre mais distantes.

Por isso, é bom ter em conta: o que se faz hoje na construção física e social das cidades deve permanecer com ela na sua vocação à eternidade.

Logo, na construção de cidades incluídas e, por esse viés, tendentes ao menos à aproximação utópica da sustentabilidade urbana, para o urbanista cioso da emancipação e da cidadania, outro valioso aviso é dado por Ribeiro (1986, p. 539):

Os núcleos das nossas cidades são constituídos, cada vez mais, por aglomerados urbanos cujos dinamismos econômico e social decorrem de seus papéis nas redes globais de circulação mercantil e financeira. É a cidade alta, onde o moderno mercado é dominante, centro logístico dos negócios, onde chegam as informações, as mercadorias, os capitais, os créditos. Nesta parte, quem dita as leis são os donos do capital e das outras formas de riqueza, e seus habitantes se orientam por uma cultura cosmopolita. Nas periferias geográficas e sociais, cresce uma massa marginal desconectada produtivamente dos espaços onde a riqueza se reproduz e se acumula. Nelas se expande uma economia da sobrevivência fechada por si mesma. O poder funda-se na privatização da violência, organizada em estruturas feudalizadas.

Para o autor, é nessas áreas de exclusão social que as populações têm que se esforçar para não se render integralmente aos valores do mercado, aplicando a mesma lógica no circuito da criminalidade que envolve o tráfico de armas e drogas, ao capitalismo assistencialista que submete essas populações pobres a laços de dependência e favores

personais prestados pelos que controlam as instituições “filantrópicas”. Tais formas de dominação se prestam a consolidar uma cultura pouco favorável à ação coletiva e à restauração da igualdade, indispensáveis à democracia.

Não se há de esquecer que o fenômeno da globalização econômica manifesta seus efeitos de modo mais notável nos espaços urbanos. É nestes que finalmente alcança o indivíduo e o submete a estresses com os quais molda comportamentos sociais novos, de elevado interesse estratégico frente à teoria catastrófica que paira sobre o futuro das grandes cidades. É assim que outra percuciente citação de Ribeiro, em obra diversa, também adverte (2000, p. 12):

Apesar dos desafios, a reflexão sobre o futuro das metrópoles na globalização, com todas as suas dificuldades é tarefa de fundamental importância, pois a grande cidade, ou, mais precisamente, a metrópole, é a configuração socioespacial que expressa a relação entre território e sociedade do modelo de desenvolvimento anterior, [...] Para muitos autores, desde os anos 70 vem ocorrendo a reestruturação das metrópoles sob os impactos negativos das mudanças econômicas [...] Em algumas, especialmente nas megacidades, que são os centros da globalização, já estariam em curso transformações dos padrões de sociabilidade que indicam a *des-civilização* e a *des-pacificação* da sociedade, expressa na generalização e banalização da violência e na desertificação e atomização da sociedade civil, anunciando a substituição do contrato social pela re-edição do “estado da natureza”.

O contraponto à teoria da catástrofe é o triunfalismo mercantilista em face de suas vantagens locais para reposicionar os elementos do tabuleiro econômico globalizado e com isso produzir os arranjos institucionais e políticos que atrelam o Estado à sociedade, como acentua Ribeiro (2000, p. 13): “Ou seja, mercado e governabilidade, para usar um termo da linguagem hoje corrente nos meios acadêmico e técnico, são as vias pelas quais as grandes cidades podem ter um destino que as retire da rota da barbárie.”

Porém, de todo modo, fica a tensão entre as duas correntes de pensamento, fundamentais nas reflexões que busquem alternativas de futuro. Afinal, parece haver um ponto comum entre o catastrofismo e o triunfalismo, quando ambos anteveem a barbárie urbana, mas a última nela não acredita porque tem a virtude de evitá-la. Entretanto, seja lá qual delas tenha razão, somente não há de persistir essa desigualdade social tão acentuada e da qual todos são testemunhas, sobretudo quando estas se convertem em fatores de segregação; e a segregação, por sua vez, transmuda-se em fator de violência estrutural, como assinala Ribeiro (2000, p. 17):

[...] as transformações econômicas se expressam na metrópole pelas práticas exclusivistas de apropriação e uso do território da cidade – condomínios-fechados, *bairros cercados*, *country*s, *cidadelas* – dos segmentos sociais vitoriosos da globalização e da re-estruturação produtiva, denominados por alguns como as “sobreclasses” do capitalismo contemporâneo, que tendem a construir nesses espaços forma de vida independente do conjunto da cidade. Não mais necessitam ocupar áreas urbanas contíguas para exercerem e manterem o seu poder.

Mesmo nas cidades moldadas ao gosto do denominado “capitalismo periférico”, as grandes diferenças e distâncias sociais penetram o plano intraurbano, produzindo o empobrecimento de zonas centrais e bairros degradados ou a elitização de áreas periféricas com o aparecimento de enclaves de classes superiores. Outros mecanismos perversos de distanciamento se manifestam simbolicamente na estigmatização dos espaços populares, na fragmentação das instituições de gestão pública, na substituição do conceito de serviço público pelo de cliente-consumidor, com isso legitimando diferenças de acesso a esses serviços e excluindo determinadas áreas populares do acesso ao conjunto da cidade.

A cidade não é estática. Ao contrário, é dinâmica, está em constantes transformações e se expande. Logo, exige que seja pensada e repensada continuamente no horizonte de um futuro próximo, pois permanentemente estará à mercê das forças de amalgamação, as mesmas que desencadeiam os movimentos sociais, econômicos, políticos e culturais que permeiam os conflitos coletivos. O planejamento urbano exige que a cidade seja dotada de uma racionalidade que a identifique com sua comunidade, que a faça ligada a um ideal de justiça, ou seja, uma racionalidade fundada na idoneidade e capacidade do edificante, sem o que as armadilhas das injustiças sociais terminarão por apanhar a todos.

Sem dúvidas, os enclaves e os bairros fechados são espaços voluntários de privilégio de alguns, mas acintosos monumentos da segregação e estigmatização em relação a outros. A cidade, que deveria servir à segurança e interação social e propiciar o lugar da solidariedade e da fraternidade, em lugar disso, se fecha ainda mais, solidificando a indiferença e a solidão. Com certa obviedade, Bauman (2009, p. 39) adverte:

[...] trata-se de um lugar isolado que fisicamente se situa dentro da cidade, mas, social e idealmente, está fora dela. [...] Uma das características mais relevantes dos condomínios é “seu isolamento e sua distância da cidade. ... Isolamento quer dizer separação de todos os que são considerados socialmente inferiores” e – como os construtores e as imobiliárias insistem em dizer – “o fato-chave para obtê-lo é a segurança. Isso significa cercas e muros ao redor dos condomínios, guardas (24 horas por dia) vigiando os acessos e uma série de aparelhagens e serviços ... que servem para manter os outros afastados”.

Quando mais a solidariedade e a alteridade têm a oferecer na reconstrução social, reconectando um indivíduo ao outro – o outro é a dimensão referencial de si mesmo –, contraditoriamente, mais se constroem cercas e se instalam as parafernalias tidas como de segurança, que ainda mais dividem, afastam e isolam os seres humanos. Ao dividir o espaço, consequentemente criam-se distinções diferenciadoras entre os grupos distribuídos nesses espaços, reforçando suas diferenças e até mesmo destruindo as possibilidades de formações identitárias. A segregação se segue e é triplamente visível nas vertentes espacial, social e econômica. Consolida-se a separação por todos os meios, impedindo a interação diante de uma forte mensagem, simbólica e ao mesmo tempo real, do funcionamento urbano diferenciado. Novamente, Bauman (2009, pp. 39-40) avisa:

Os moradores dos condomínios mantêm-se fora da desconcertante, perturbadora e vagamente ameaçadora – por ser turbulenta e confusa – vida urbana, para se colocarem “dentro” de um oásis de tranquilidade e segurança. Contudo, justamente por isso, mantêm todos os demais fora dos lugares decentes e seguros, e estão absolutamente decididos a conservar e defender com unhas e dentes esse padrão; tratam de manter os outros nas mesmas ruas desoladas que pretendem deixar do lado de fora, sem ligar para o preço que isso tem. A cerca separa o “gueto voluntário” dos arrogantes dos muitos condenados a nada ter.

Para aqueles que vivem num gueto voluntário, os outros guetos são espaços “nos quais não entrarão jamais”. Para aqueles que estão nos guetos “involuntários”, a área a que estão confinados (excluídos de qualquer outro lugar) é um espaço “do qual não lhes é permitido sair”.

O autor cita a cidade de São Paulo, em meio a outras tantas, como exemplo de local onde os condomínios se impõem de maneira brutal, despuddorada e sem escrúpulos para afirmar-se como fator de segregação. Lembra que as cidades surgiram para dar segurança a todos os seus habitantes; porém, estão cada vez mais associadas ao perigo.

Nesse modelo, tais espaços fechados não só dividem, segregam e excluem, mas também impedem a interação social e o estabelecimento de vínculos identitários. A estratificação social se revela indecente e estampa a cara cruel das injustiças sociais forjadas na história, fomentando a violência e o medo, não tardando tudo isso a ceder lugar às neuroses que vêm a reboque como patologias típicas da contemporaneidade urbana.

A hiperurbanização estrutural que se denota nos enclaves voluntários se contrapõe à hipourbanização também estrutural das periferias na sua favelização. O crescimento expansivo e intensivo das cidades calcifica-as tal como a argamassa da sua essência material, tornando-as rígidas para não tolerarem remodelações de última hora. A velocidade da

expansão urbana, notadamente nos países de industrialização tardia, nos é dada por Davis (2006, pp. 13-14), com a seguinte síntese:

A Terra urbanizou-se ainda mais depressa do que previra o Clube de Roma [...] Em 1950, havia 86 cidades no mundo com mais de 1 milhão de habitantes; hoje são 400, e em 2015 serão pelo menos 550. Com efeito, as cidades absorvem quase dois terços da explosão populacional global desde 1950 e hoje o crescimento é de um milhão de bebês e migrantes por semana. A força de trabalho urbana do mundo mais que dobrou desde 1980, e a população urbana atual de 3,2 bilhões de pessoas é maior que a população total do mundo quando John F. Kennedy tomou posse. Enquanto isso, o campo, no mundo todo, chegou à sua população máxima e começará a encolher a partir de 2020. Em consequência, as cidades serão responsáveis por quase todo o crescimento populacional do mundo, cujo pico, de cerca de 10 bilhões de habitantes, espera-se que aconteça em 2050.

CAPÍTULO III – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: ASPECTOS PRÁTICOS EM FACE DA NORMA JURÍDICA

A boa prática não dispensa certa base teórica pela qual é maximizado o resultado. Mas, por outro lado, uma boa base teórica é insuficiente para produzir quaisquer resultados sem o movimento da prática. Por isso, teoria e prática se nutrem reciprocamente e se completam mutuamente. Essa junção, como nas demais atividades humanas, é ponto crucial na regularização fundiária urbana. No entanto, variações subjetivistas são aspectos ideológicos que animam tanto a teoria como a prática. Assim, deve-se considerar a advertência de que a ideologia comanda a ação política do agente desde o seu fundamento, como ocorre na hermenêutica jurídica, abrindo o resultado a um campo de possibilidades mais amplas e variadas.

A questão ideológica é um velho problema para a Ciência do Direito, tendo levado Kelsen (2009, p. 67) a tentar resolvê-lo por meio da sua Teoria Pura do Direito, procurando dele extirpar o elemento ideológico, ou todos os elementos que lhe fossem estranhos:

Intitula-se Teoria “Pura” do Direito porque se orienta apenas para o conhecimento do direito e porque deseja excluir deste conhecimento tudo o que não pertence a esse exato objeto jurídico. Isso que dizer: ela expurgará a ciência do direito de todos os elementos estranhos. Este é o princípio fundamental do método e parece ser claro.

No entanto, como afirma Ferraz Jr. (2010, p. 68), é hoje um postulado quase universal da ciência jurídica a tese de que não há norma sem interpretação, ou seja, toda norma é, pelo simples fato de ser posta, passível de interpretação. Essa contradição entre a teoria positiva kelseniana e a hermenêutica jurídica impregnam as práticas jurídicas nos seus variados campos de discussão, na preponderância com a qual uma ou outra corrente de pensamento se manifesta. Tal aspecto somente reforça o efeito da incerteza no trabalho jurídico, esse elemento indesejável que a razão científica não extirpa, senão até mesmo acentua. Nesse ângulo de percepção do problema, basta citar a síntese das doutrinas subjetivista e objetivista, com os seus respectivos e poderosos apelos retóricos⁶⁷, quando o referido autor afirma (pp. 70-71):

⁶⁷ De acordo com Sousa Santos (2005, pp. 99-106), a nova retórica jurídica deve ser reconstruída sobre bases pós-modernas e assim superar a retórica “modernista”. Portanto, não está fora da ciência, mas constitui a “versão forte” da ciência pós-moderna.

A doutrina subjetivista insiste em que, sendo a ciência jurídica uma ciência hermenêutica, toda interpretação é basicamente uma compreensão do pensamento do legislador, portanto, interpretação *ex tunc* (*desde então*, isto é, desde o aparecimento da norma), ressaltando-se o papel preponderante do aspecto genético e das técnicas que lhe são apropriadas. Para a doutrina objetivista, ao contrário, a norma tem um sentido próprio, determinado por fatores objetivos, independentemente até certo ponto do sentido que quis dar-lhe o legislador, donde a concepção da interpretação como uma compreensão *ex nunc* (*desde agora*, isto é, tendo em vista a situação atual em que ela se aplica), ressaltando-se o papel preponderante dos aspectos estruturais em que a norma vige e das técnicas apropriadas para a sua captação.

Não é tarefa fácil concluir se o Direito é norma – como muitos apregoam –, ou valor, como sustentam outros tantos. Mas, de qualquer modo, ainda conforme Ferraz Jr. (2010, pp. 71-72):

A polêmica, como se vê, não se resolve facilmente. Há inclusive certa conotação ideológica na raiz dos argumentos. Assim, levando ao extremo exagerado, podemos dizer que o subjetivismo favorece um autoritarismo, ao privilegiar a figura do legislador, pondo sua vontade em relevo. Por exemplo, a exigência, na época do nazismo, de que as normas fossem interpretadas, em última análise, de acordo com a vontade do “Führer” (era o “Führersprinzip”) é bastante significativa. Por sua vez, o objetivismo, também levado ao exagero, favorece certo anarquismo, pois estabelece o predomínio de uma equidade duvidosa do intérprete sobre a própria norma, ou, pelo menos, desloca a responsabilidade do legislador na elaboração do direito para o intérprete, ainda que intérprete legalmente constituído, chegando a afirmar, como fazem os realistas americanos, que o direito é “o que decidem os tribunais”.

Adverte o autor, contudo e curiosamente, que os movimentos revolucionários buscam relativizar o direito advindo da norma anterior em razão da nova ordem estabelecida, o que induz o predomínio da doutrina objetivista. Porém, em relação ao direito novo ou pós-revolucionário, a interpretação é aquela que tende ao reconhecimento da vontade do legislador, indicando a reviravolta que denota o pensamento subjetivista entre objetivistas.

Como se vê, o ato de definir-se diante de uma corrente ou outra é tarefa de extrema dificuldade. Afinal, o ato da filiação ao subjetivismo leva ao fechamento das portas ao objetivismo. Mas a filiação ao objetivismo, no trato da norma pós-revolucionária, obriga o intérprete, ironicamente, a retornar à dogmática subjetivista.

Surgem, assim, as sugestões a respeito das técnicas de interpretação, como a sistemática, a literal ou gramatical, a prática, a diplomática, a reverencial, a histórica, a teleológica etc. A propósito, esta última é aquela positivamente preferida pelo próprio sistema

jurídico, ao teor da LICC, artigo 5.º: “Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

No entanto, mais uma vez a questão da interpretação da norma apanha o próprio texto-regra de interpretação e, com ele, voltam à tona as questões de difícil solução sobre a qual digladiam as correntes subjetivistas e objetivistas para determinar concretamente em que consiste, por exemplo, o sentido abstrato de “fins sociais” e “bem comum”.

Em que pese a dificuldade de partidarização indissolúvel com quaisquer dessas correntes de pensamento jurídico, parece louvável ao intérprete em dificuldades sopesá-las com os conceitos de pluralismo democrático e de poder originário constituinte, onipotente e revolucionário que, embora também se sujeitem aos mesmos problemas de indeterminação derivados da polémica subjetivista/objetivista, abrem-se à nova retórica jurídica pós-moderna, menos dogmática e mais próxima do desejo de outorgar felicidade aos seres humanos. Surge, pois, um novo guia para a integração do direito: a deontologia⁶⁸, muito embora também em torno dela orbite a mesma rivalidade subjetivistas/objetivistas que preenche, nessa beligerância infinita, todos os espaços dos campos da batalha ideológica pela apropriação da legitimidade do respectivo discurso.

Toda essa problemática da interpretação jurídica que a ciência do direito não pôde resolver fica ainda mais intensa quando a ela se junta (ou quando ela passa pelo) o fosso das lacunas normativas, a que uns denominam positivamente “lacunas do direito”. Tratam-se, pois, daquelas situações nas quais sequer há lei positiva expressa para regular determinado conflito. Com o propósito de enaltecer o problema das lacunas, Diniz (2007, p. 21) escreve:

A problemática da existência ou da inexistência das lacunas coloca, portanto, as seguintes questões: a completude é um ideal racional do sistema normativo? ou uma ficção que atende a finalidades práticas? a incompletude é inerente ao sistema jurídico? a lacuna é um problema do ordenamento concebido como sistema ou da jurisdição? o sistema jurídico é dinâmico ou estático? é um sistema fechado ou aberto, formalmente construído segundo regras de dedução eminentemente dialético, comportando aberturas e fechamentos progressivos e infindos? se o sistema legal possui caráter lacunoso, qual o sentido atribuível à expressão “lacunas do direito”?

Colocam-se aqui mais duas indagações adicionais: em uma determinada situação a exigir reflexão mais aprofundada, dependendo do que se trate, estará ou não diante de uma questão lacunosa? A norma sob apreciação aplica-se ou não à situação?

⁶⁸ “1. O estudo dos princípios, fundamentos e sistemas de moral. 2. Tratado dos deveres.” (FERREIRA, 1986, mesmo verbete).

Portanto, em defesa do jurista em apuros ou mal compreendido, mesmo quando embalado pela mais absoluta boa-fé e idoneidade, nem sempre o sentido do problema por ele resolvido vai fazer coro com a unanimidade impossível diante da eterna batalha entre os objetivistas e os subjetivistas. Essa circunstância determinada pelas ideologias em disputa reforça-as mutuamente, mesmo na mais obtemperada deontologia jurídica. Com isso, o direito se prende a impasses subjetivistas-objetivistas dos quais não se liberta nunca, por mais que o queira, retroalimentando assim o discurso positivista que os objetivistas tentam combater. O positivismo jurídico está, pois, na essência de uma corrente de pensamento insuperável no estágio atual da Ciência do Direito, tornando-se realidade com a qual o intérprete deve se relacionar, e não apenas ignorar. Aos positivistas associam-se os rótulos de legalistas ou conservadores liberais e, aos subjetivistas, dão-lhes chamamentos de progressistas, de humanistas e libertadores. Nas retrucâncias beligerantes vulgares, aos primeiros tecem-lhes atributos pejorativos, como retrógrados, colonialistas e dominantes, enquanto os últimos são chamados de anarquistas e autocratas.

Porém, na prática, todos esses aspectos de subjetividade interpretativa cedem lugar à ideologia política com a qual se extrai o significado final dos comandos normativos.

Nesse ápice de disputas ideológicas entre subjetivistas e objetivistas, a incerteza do resultado jurídico se aflora potencialmente máxima. Some-se a isso que a incerteza também é produto inseparável das possibilidades das ciências em geral, e das ciências sociais em particular. Esse fenômeno se apresenta ainda mais nítido nas concepções de um mundo pós-moderno. Com efeito, por todas as perspectivas postas, a leitura que se tem é a de uma só certeza: a de que há uma batalha eterna entre dois poderosos reinos interpretativos rivais. Afinal, na perspectiva objetivista ou subjetivista, respectivamente, o que é Direito como ciência? O que é direito? Um “ser” ou um “dever ser”? Sob uma perspectiva ou outra, o que se entende, por exemplo, por “o que é direito social e qual a sua extensão”?

Em qualquer caso, é de se ter atenção sobre certos discursos jurídicos que, a pretexto de assegurar direitos individuais ou coletivos, nega-os por caminhos tortos da retórica conveniente embalada no positivismo⁶⁹ malicioso, que tão somente reforça o desejo liberal de manter o *status quo* de dominação social estratificada, ou de um pseudosubjetivismo que nega direitos revolucionários como forma de perpetuação das mesmas dominações. Portanto,

⁶⁹ “O positivismo jurídico, na verdade, não foi apenas uma tendência científica, mas também esteve ligado, inegavelmente, à necessidade de segurança da sociedade burguesa. O período anterior à Revolução Francesa caracteriza-se pelo enfraquecimento da justiça, mediante o arbítrio inconstante do poder de força, provocando a insegurança das decisões judiciárias.” (FERRAZ JR., 2010, p. 32)

a tentativa de Kelsen de purificar o Direito de toda ideologia somente poderia fracassar, restando ao hermenêuta do presente a alternativa de buscar algum subsídio na deontologia jurídica e por ela outorgar soluções imbricadas na gênese democrática do sistema de normas, soluções que se apresentem afinadas com o pluralismo político, com os desejos revolucionários do poder constituinte originário, alcançando, pela leitura sócio-jurídica daí resultante, a glória do reconhecimento social que porventura legitime a decisão concretamente dada.

Os direitos sociais – e o direito social à moradia em particular – não escapam a essas flutuações hermenêuticas, o que faz ecoar com vigor a proposta de Sousa Santos (2005, pp. 107-116) a respeito de uma tópica de emancipação pela via do senso comum. Certamente que o objeto do senso comum depende da construção dialógica, circunstância que então impulsiona o movimento circular da ação comunicativa habermasiana. E o círculo se fecha nos procedimentos da mediação como técnica e instrumento para a resolução de conflitos fundiários urbanos, harmonizando os interesses colidentes relacionados ao direito de propriedade, ao direito social à moradia, à proteção da ordem urbanística e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, interesses difusos.

A prática e a teoria, assim, interagem funcionalmente no mundo da vida real, como resposta afirmativa do direito na perspectiva científica pós-moderna de Sousa Santos (2005).

3.1 A Hermenêutica Jurídica na Regularização Fundiária Urbana

Os problemas da interpretação das normas jurídicas podem não constituir objetivo a ser superado pelas correntes de pensamento subjetivistas ou objetivistas, posto que sempre existirão soluções aceitáveis para os casos concretos, tanto no plano da ação quanto no plano da teoria. No campo da teoria, porém, sem perder de vista o sentido prático da ação, vale o exame da proposta da “integração do direito” pelo método hermenêutico, como faz Ferraz Jr. (2010, p. 80):

O problema da integração coloca-se, basicamente, para uma concepção do Direito que distingue a atividade legislativa da executiva e da judiciária. Aliás, trata-se, na verdade, de um problema típico da Ciência do Direito de modelo hermenêutico. Discute-se aqui a legitimidade de o intérprete ir além da compreensão da norma, configurando novas hipóteses normativas quando

o direito vigente não as prevê ou mesmo quando as prevê, mas de modo insatisfatório.

A integridade não é um conceito, senão uma prática; um modelo hermenêutico que dá legitimação à decisão tomada com enfoque no indivíduo humano, e não necessariamente na norma. A norma é apenas o ponto de partida, mas dele não se distancia o intérprete no exagero do anarquismo, tampouco a ela se limita, distante do seu sentido finalístico.

A integridade no direito reside na dimensão filosófica do Direito-ciência e põe o intérprete além da positividade da norma em face de uma situação concreta a ser dirimida com justiça e equidade. É como nos apresenta Dworkin (2007, pp. 271-272):

O princípio judiciário de integridade instrui os juízes a identificar direitos e deveres legais, até onde for possível, a partir do pressuposto de que foram todos criados por um único autor – a comunidade personificada –, expressando uma concepção coerente de justiça e equidade. [...] Segundo o direito como integridade, as proposições jurídicas são verdadeiras se contam, ou se derivam, dos princípios de justiça, equidade e devido processo legal que oferecem a melhor interpretação construtiva da prática jurídica da comunidade. [...]

O direito como integridade é, portanto, mais inflexivelmente interpretativo do que o convencionalismo ou o pragmatismo. Essas últimas teorias se oferecem como interpretações. São concepções de direito que pretendem mostrar nossas práticas jurídicas sob sua melhor luz, e recomendam, em suas conclusões pós-interpretativas, estilos ou programas diferentes de deliberação judicial.

O direito social à moradia está posto no plano constitucional positivo. Porém, exige do intérprete a correspondente compreensão prática no mundo da vida, não se reduzindo a uma mera diretriz ou programa sem alcance teleológico imediato, sujeito a variações retóricas ou ideológicas. Logo, a consubstanciação real do direito à moradia pode exigir a superação das tensões coletivas estimuladas pelo sistema de regras e sua junção com o campo da política, o que se dá pela hermenêutica da tópica emancipatória de Sousa Santos, à qual já se referiu. Com efeito, para a regularização fundiária urbana em particular, esta se identifica por um conceito-chave, simbioticamente imbricado no próprio conceito de “direito social à moradia”. Afinal, a “melhor luz” a guiar a integridade do direito é aquela que, segundo Dworkin (2007, p. 15), supera desconfianças quanto os verdadeiros propósitos com os quais se dá a aplicação da norma: “Afinal, temos interesse pelo direito não só porque o usamos para nossos próprios propósitos, sejam eles egoístas ou nobres, mas porque o direito é a nossa instituição social mais estruturada e reveladora. Se compreendermos melhor a natureza de nosso argumento jurídico, saberemos melhor de que tipo de pessoas somos.”

Embora seja indiferente se os juízes se dão a “descobrir” e ou a “inventar” o direito para ser aplicado ao caso concreto, na medida em que fazem ambas as coisas, conclui (DWORKIN, 2007, pp. 430-431):

[...] a tese de que não há resposta correta é hostil à tese dos direitos que defendo. [...] Mesmo havendo, em princípio, uma teoria do direito superior às outras e, portanto, uma única resposta correta a um caso difícil, esta resposta está trancafiada no céu do filósofo do direito, inacessível tanto aos leigos quanto aos advogados e juízes. Cada um pode ter apenas sua própria opinião, e a opinião do juiz não oferece mais garantias de verdade do que a de qualquer outra pessoa.

Ora, no que tange a uma resposta ao conflito de interesses fundados no direito de propriedade, no direito social à moradia e na proteção urbanística e ambiental, todos sobrepostos no mesmo espaço-tempo, a resposta não é a do tipo “fácil”, mas, ainda assim, será aquela que precisa ser “encontrada”, e não “inventada” pelo jurista ou pelo político solipsista ou autoritário.

A interpretação é a possibilidade de “encontrar” o direito-resposta pré-existente e aplicável ao caso concreto, segundo o pensamento filosófico-jurídico dworkiniano (2007, pp. 81-82):

Precisamos começar a refinar a interpretação construtiva, transformando-a em um instrumento apropriado ao estudo do direito enquanto prática social. [...] Primeiro, deve haver uma etapa “pré-interpretativa” na qual são identificadas as regras e os padrões que se consideram fornecer o conteúdo experimental da prática. [...] Em segundo lugar, deve haver uma etapa interpretativa em que o intérprete se concentre numa justificativa geral para os principais elementos da prática identificada pela etapa pré-interpretativa. [...] Por último, deve haver uma etapa pós-interpretativa ou reformuladora à qual ele ajuste sua idéia daquilo que a prática “realmente” requer para melhor servir à justificativa que ele aceita como etapa interpretativa.

A interpretação, nesse contexto, deixa de ser solipsista e autoritária, brotando da dialética da própria comunidade dos interessados, para aceitá-la em termos de senso comum. Pelo método, a composição alcança o sentido que melhor se ajusta ao caso concreto. Este será, pois o trabalho hermenêutico embalado pelo princípio teleológico que lhe mostra a essência do sentido e alcance procurados. Com esses cultos, o trabalho hermenêutico terá maiores possibilidades de reconhecimento e legitimação pela comunidade comunicativa, circunstância que enaltece a principiologia democrática sobre a qual está assentada toda a ordem normativa. Trata-se, pois, de uma “interpretação criativa”, segundo a qual o pensamento de Dworkin (2007, pp. 62-64) assim se manifesta:

Defenderei aqui uma solução diferente: a de que a interpretação criativa não é convencional, mas construtiva. A interpretação das obras de arte e das práticas sociais, como demonstrarei, na verdade, se preocupa essencialmente com o propósito, não com a causa. Mas os propósitos que estão em jogo não são (fundamentalmente) os de algum autor, mas os do intérprete. Em linhas gerais, a interpretação construtiva é uma questão de impor um propósito a um objeto ou prática, a fim de torná-lo o melhor exemplo possível da forma ou do gênero aos quais se imaginou que pertençam.

A metáfora da interpretação artística inspira e guia a interpretação da norma jurídica, eis que ambas são as criações humanas mais elaboradas da beleza e da harmonia. Ambas buscam interpretar algo criado pela intelectualidade humana, mas que é distinto da pessoa do seu criador; não é o que as pessoas dizem na interpretação conversacional, onde a intenção do falante é o objeto central, tampouco é a interpretação científica de modelo empírico fundado em dados fáticos.

A interpretação construtiva dworkiniana rivaliza-se com postulados positivistas. E o filósofo do direito tem adeptos de porte na literatura nacional, como assim manifesta Carvalho Netto *et* Scotti (2011, pp. 57-58):

Dworkin rejeita a redução da legitimidade do direito à simples textualidade legal, em termos de uma gênese puramente formal do Direito, como em Kelsen ou Hart. A diferenciação entre direito, moral e política deve ser mantida, mas isso se torna possível justamente pela tradução dos princípios morais e dos objetivos políticos na linguagem propriamente jurídica, internalizando e ressignificando assim seus conteúdos de direito positivo. A diferenciação interna ao direito entre direitos e políticas, proposta por Dworkin, reforça a distinção entre formas específicas de discursos, buscando garantir a primazia dos argumentos de princípios, que remetem aos conteúdos morais dos direitos fundamentais, sobre a argumentação teleológica e pragmática de políticas cunhadas para a realização de objetivos supostamente realizadores de bens coletivos.

O direito social à moradia está inscrito entre os direitos fundamentais, o que assim impõe ao político e ao jurista, na realização dos bens coletivos, a ele atribuir a interpretação construtiva que o consubstancie, em lugar de interpretações que o reduzam a um mero apelo retórico programático, ou o evitam para manter o *status quo* da dominação social.

Enquanto nos modelos hermenêuticos de fundo positivista o fato concreto da vida precisa ser reduzido aos limites dos postulados jurídicos, até mesmo deformando-os gravemente, no modelo dworkiniano a amplitude hermenêutica se abre e recebe situações bem mais largas, ou reguladas de modo parcial ou insatisfatório pelas normas. Ora, os fatos da vida são infinitamente ricos em variedade, qualidade e combinações. Obviamente, não se

limitam às hipóteses da lei, por mais capacitado que seja o legislador prevenido. Com isso, oferece melhores possibilidades de soluções legítimas, ajustando-se a situações como exemplifica Carvalho Netto *et* Scotti (2011, pp. 81-82):

Num modelo de comunidade de fato, em que as pessoas não se sentem vinculadas por nenhuma responsabilidade em especial, e num modelo de comunidade de regras, em que a responsabilidade recíproca se baseia em meras convenções contratuais, o tipo de vínculo existente entre os cidadãos e de responsabilidade exigível da comunidade não remete necessariamente a princípios de conteúdo moral. A postura adotada pelos membros da comunidade de fato pode ser puramente estratégica; na comunidade de regras, o puro pragmatismo é balizado por acordos de tipo contratual, vistos como limites à ação; apenas numa comunidade de princípios as normas estabelecidas podem ganhar conteúdo universal e serem vistas como condição de possibilidade para a liberdade e a igualdade, para além de limites convencionais e passam a requerer a integridade na compreensão de seus princípios.

Ora, as comunidades urbanas estabelecidas sob condições de informalidade são as do tipo onde não raro o Estado se fez ausente: historicamente, naquilo que serviu para legitimar as relações de dominação e, assim, *ab initio*, ao não realizar precedentemente os direitos sociais que levaram à formação das ocupações informais; e, após estabelecida a ocupação de fato, pela falta de atuação eficiente ou simples omissão em não levar essas comunidades a uma situação de direito em substituição à situação de fato na qual se encontravam. Não se pode esperar que, de um instante para o outro, a comunidade de fato constituída estrategicamente para determinado fim queira agir como se fosse uma comunidade de regras. Ignorar essa realidade é cometer o erro de pretender encarcerar a realidade social nos limites do reducionismo normativo e, nessa tensão extrema, pretender solução improvável que importe apaziguamento legítimo do conflito. Tal violência somente reforçaria o conflito diante da necessidade ou oportunidade de resposta da comunidade em face da ação autoritária. Soluções positivistas quando muito cabem às situações de estabilidade social das comunidades de regra, por razões de mero pragmatismo convencionalista, em que possam ser repetidas com algum grau de empirismo. No entanto, diante das demandas complexas produzidas pela contemporaneidade da sociedade global e veloz, muito pouco podem oferecer esses subsídios simplistas, até porque em situações tais pressente-se a forte premissa de prolongada ausência do Estado naquela comunidade sobre a qual se imagina deva incidir a regra positiva.

Registre-se que a lei não tem fim em si mesma. Com efeito, exorcizando essas armadilhas positivistas, deve-se ter em conta que a finalidade fundamental da lei é a de servir

à construção da felicidade humana. Fora disso, a retórica modernista somente encobre famigerados interesses dominantes.

3.2 O Método Jurisdicional de Solução de Conflitos

A técnica inquisitorial está fortemente atrelada às práticas judiciárias ocidentais forjadas para revelar os fatos e até mesmo a própria “verdade” acerca do direito aplicável ao caso concreto. A respeito do inquérito, de acordo com Foucault (1999, pp 16-17), ele surgiu no meio da Idade Média e serviu como método para produzir conhecimento:

[...] conhecimento é simplesmente o resultado do jogo, do afrontamento, da junção, da luta e do compromisso entre os instintos. É porque os instintos se encontram, se batem e chegam, finalmente, ao término de suas batalhas, a um compromisso, que algo se produz. Este algo é o conhecimento.

[...] o conhecimento não é da mesma natureza que os instintos, não é como que o refinamento dos próprios instintos. O conhecimento tem por fundamento, por base e por ponto de partida os instintos, mas instintos em confronto entre si, de que ele é apenas o resultado, em sua superfície. O conhecimento é como um clarão, como uma luz que se irradia mas que é produzido por mecanismos ou realidades que são de natureza totalmente diversa. O conhecimento é o efeito dos instintos, é como um lance de sorte, ou como resultado de um longo compromisso.

Porém, segundo o autor – escudando-se em Nietzsche –, os impulsos de rir, deplorar e detestar, quando chegam ao estágio do conhecimento, não significa que se apaziguaram, se reconciliaram ou chegaram a uma unidade. Ao contrário, foi porque lutaram ferozmente entre si, buscando aniquilar uns aos outros. Porém, é desse estado de guerra que eles chegam finalmente a um estado no qual o conhecimento aparece como “a centelha entre duas espadas”, a qual dá lugar a “um longo compromisso” entre os membros da comunidade.

As “espadas” em luta no processo judicial – que haverão de produzir a “centelha do conhecimento” – estão bem simbolizadas pela “tese” com a qual o autor formula uma pretensão de natureza contenciosa e a apresenta por meio de uma petição inicial⁷⁰ ao Estado-

⁷⁰ CPC, art. 282: “A petição inicial indicará:

I - o juiz ou tribunal, a que é dirigida;

II - os nomes, prenomes, estado civil, profissão, domicílio e residência do autor e do réu;

III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido, com as suas especificações;

V - o valor da causa;

VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

juiz, e pela “antítese” da contestação⁷¹ do réu, ao opor-se na mesma medida e forma sobre aquilo que lhe está sendo demandado. Nessa mesma lógica modernista formal, o Estado dá a sua resposta jurisdicional por meio da “síntese” de uma sentença, louvando-se antes, predominantemente, na função cognitiva do processo judicial e sua técnica violenta, que estimula a beligerância como meio de apuração da formal “verdade dos fatos” e a “verdade do direito” aplicável ao caso concreto.

O método, portanto, ao invés de estimular a alteridade, a solidariedade e a composição voluntária e comunicativa dos conflitos como modo de se alcançar o “senso comum”, ao contrário, estimula as partes à luta plena, lançando-as metaforicamente à arena de um Coliseu forense contemporâneo, armadas com os respectivos argumentos e provas, aguardando que da “centelha de suas espadas” brote a verdade, o conhecimento e, em última análise, o direito aplicável ao caso concreto que se quis conhecer ou depurar. Um dos digladiadores se apresentará como vencedor, enquanto o outro, subjugado e reduzido aos escombros da sucumbência, ainda terá que suportar resignadamente, sob ameaça das armas da justiça estatal impositiva, o comando determinado pelo revés sofrido. Enquanto isso, da platéia ecoarão aplausos de reconhecimento da verdade alcançada pelo vencedor, como que legitimando toda essa violência. Parece que o modelo atual de justiça operacional ainda conserva muito da Roma Antiga. Talvez não à toa o velho Direito Romano continua inspirando tantos hermeneutas positivistas, como costumam atestar suas citações eruditas.

Esse aspecto, obviamente, não é o ideal para assegurar bons resultados na solução dos conflitos em geral, e dos sociais em particular, sobretudo os de natureza coletiva. O método judicial traz à tona a vastidão dos fatos que estão na base causal do conflito, mas não tem o condão de apaziguá-los ou fazer a reconciliação das partes por meio de uma solução imposta e por isso mesmo violenta. Desconsidera inclusive que o campo e o objeto já estão permeados por confrontos igualmente violentos, não obstante o aviso de que violência somente traz mais violência. A paz imposta é formal e transitória. Somente dura enquanto perdurarem as condições de dominação daquele que impôs a paz ao seu modo, e não sob a perspectiva de felicidade dos contendores. Aliás, essa ambiguidade é patente na medida em que a reconciliação somente pode advir de uma livre motivação da psique, e não de uma vontade soberana a ela externa que, como se pudesse aliená-la, simplesmente a substitui por violência impositiva legitimada por uma relação de poder. Na sua técnica de estimular o conflito para

VII - o requerimento para a citação do réu.”

⁷¹ CPC, art. 300: “Compete ao réu alegar, na contestação, toda a matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito, com que impugna o pedido do autor e especificando as provas que pretende produzir.”

daí extrair-lhe a “centelha” da verdade, além de acirrar os ânimos, ainda assume a risco de levar a situação ao perigo da perda de controle, pois que a violência imanente estimula a si mesma. Então, arremata o autor (FOUCAULT, 1999, p. 22): “Não há, portanto, no conhecimento uma adequação ao objeto, uma relação de assimilação, mas, ao contrário, uma relação de distância e dominação; não há no conhecimento algo como felicidade e amor, mas ódio e hostilidade; não há unificação, mas sistema precário de poder.”

Ademais, não bastasse a arrogância autoritária do método judicial para obter esse conhecimento, suas fórmulas procedimentais ainda tropeçam sem respostas naqueles limites objetivos e subjetivos da lide. (Ver subitem 1.11 e notas n.ºs 48 e 49.) Tais limites, embora sejam determinados por regras infraconstitucionais do procedimento, são fortemente robustecidos pelo intangível comando constitucional consubstanciado no princípio do devido processo legal⁷², sendo este uma das garantias fundamentais no Estado Democrático de Direito. Por isso, é altamente vinculante e limitador à atuação do juiz, devendo este manter-se contido nesse âmbito formal rígido.

3.3 O Método da Solução Consensual dos Conflitos: a Mediação

A princípio, cumpre estabelecer uma ideia acerca daquilo que se entende por “conflito”. Nessa perspectiva, Mendonça (2006, pp. 88-89) oferece a seguinte proposição, que é aqui aceita como suporte no pensamento que se desenvolve neste trabalho:

O conflito pode ser considerado como a ruptura da harmonia que existe entre as inter-relações humanas, expressando uma subversão dos papéis estabelecidos nos relacionamentos (contratualmente, tácita ou explicitamente). A harmonia é precisamente o respeito destas funções tratadas em conjunto (*con-tractus*), a possibilidade de convivência pacífica e prazerosa de duas ou mais pessoas que assumem sua existência e função. Esta duplicidade é que vem satisfazer a necessidade humana de ser continuamente reconhecido e de poder manter a identidade, o equilíbrio como ser humano.

Para o autor, o complexo psíquico que atua na formação do conflito caracteriza-se pela desestabilização do “ser” e do “ter” dos indivíduos, nas diversas dimensões da psique.

⁷² CF, art. 5º: “LIV – ninguém será privado de sua liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;”

O conflito no aspecto da dimensão tanto pode se referir a determinada relação singela entre uma, umas ou algumas pessoas, quanto pode dizer respeito a certa pluralidade definida ou indefinida de pessoas ou grupos rivais, todas, porém, atingidas na sua tranquilidade psíquica.

A concepção modernista da tutela jurisdicional adversarial já deu sinais de fadiga quanto à sua capacidade de respostas diante dos conflitos contemporâneos. Está-se diante de conflitos complexos em face da velocidade dos fluxos de informação e das relações econômicas e culturais globalizadas, para as quais as ferramentas modernas não foram projetadas, mesmo porque até a isto a Modernidade se viu limitada. Demais disso, as promessas dos projetos modernistas não foram (ou não puderam ser) cumpridas, para assegurar simetria na distribuição das riquezas, para conquistar a justiça social ou para evitar o desastre ecológico advindo da exploração ilimitada dos recursos naturais a serviço da produção e do consumo. Neste particular, os resultados comprometem até mesmo a sobrevivência digna dos indivíduos humanos, especialmente os menos afortunados.

Com efeito, Mendonça (2006, p. 93) aponta, em certo sentido, o fracasso do propósito estatal de resolver conflitos e impor a respectiva decisão, dizendo que:

[...] no sistema de jurisdição atual, as partes devem se enfrentar, defendendo o objeto litigado até que se renda ou venha a sucumbir, ou seja, um venha a ser derrotado. Pois bem, a derrota, infelizmente, no “mundo da vida”, gera no indivíduo a insatisfação pelo menos psíquica (sem contar somática), pois os desejos que tal indivíduo apresentava e que foram suplantados não vieram a ser elaborados, muitas vezes nem mesmo conhecidos, ficando reprimidos nas dimensões psíquicas.

Gera-se assim uma falácia jurisdicional, onde se faz acreditar, por uma cartilha processual, que se gera a “paz social” em um sistema onde pelo menos a metade dos interessados nas inter-relações conflituosas acaba saindo insatisfeito.

Há, pois, uma visível ambiguidade no método jurisdicional quando postula outorgar a paz social por meio da força impositiva de suas decisões, no campo em que haverá – no mínimo – uma das partes psicologicamente insatisfeita em face do revés experimentado com a demanda, se é que a imposição não será do tipo que desagrade a todos. Somente a cultura da violência herdada da tradição beligerante eurocêntrica poderia se dar a essa arrogância, senão declarar que se trata de uma paz social precária, formal, condicionada a uma relação de poder e dominação com prazo de duração incerto.

Em que pesem os mais remotos resquícios da mediação na China antiga, na tradição japonesa e em partes da África, ela somente se instalou no Ocidente a partir da experiência

norte-americana já no final da década de 1960, exatamente para dar vazão às demandas que aquele sistema judicial já não respondia com presteza. E foi exatamente em razão dessas mesmas circunstâncias que a mediação ascendeu e se espalhou deste lado ocidental, trazendo consigo as características como assim são dadas por Mendonça (2006, p. 104):

Interessante compreender que a Mediação de Conflitos tem como filosofia a maneira não adversarial de resolução de conflitos. Assim, mantendo laços com os preceitos alçados no Paradigma da Transmodernidade. A Mediação pode ser encarada como uma atitude geral diante da vida, como uma visão de mundo, um paradigma ecológico e um critério epistêmico de sentido. A base do sistema utilizado na Mediação é o tratamento das pessoas como seres humanos únicos, que devem esclarecer suas dificuldades em uma inter-relação (afetiva, profissional etc.), com desejos de aprimorá-la. Nesse sistema os participantes têm o controle das etapas do processo que serão trabalhadas, pois se busca um diálogo que os faça compreender o que é que, nelas, as fez levar ao conflito (como eclosão de insatisfações), para que dessa forma criem responsabilmente as soluções para a con-vivência satisfatória futura, não sendo assim escravos de soluções impostas.

Com essa visão filosófica, percebendo situação de anomalia do sistema estatal contencioso, quando não mais oferece respostas em face do contexto de insatisfações sociais contemporâneas, é que a mediação se oferece na perspectiva científica como ferramenta para substituir o método adversarial clássico-modernista de “solução” de conflitos.

A regularização fundiária urbana é um objetivo epistêmico, mas não é o único. Subjacente a ela há, também, o propósito de evidenciar o poder eficaz que a mediação tem para inserir-se no contexto do conflito e a ele dar soluções mais vantajosas.

3.3.1 A mediação nos conflitos individuais e coletivos

Tanto a mediação quanto a conciliação poderão levar os dissidentes ao consenso, por meio de concessões mútuas - ou seja, por transação⁷³, ou mediante a satisfação de obrigações unilaterais por condições mais favoráveis ao prestador. Uma vez instaurada a lide no plano judicial, poderá o juiz – como faculdade discricionária – tentar conciliar as partes a qualquer tempo⁷⁴ ou, ainda, buscar a conciliação em audiência previamente designada para esse fim⁷⁵.

⁷³ CC, art. 840: “É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas.”

⁷⁴ CPC, art. 125: “O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe: [...] IV – tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes.”

No entanto, não há preferência normativa por qualquer das formas de solução pacífica de conflitos, seja por consenso de negociação (mediação ou conciliação) ou por arbitragem⁷⁶. Não vingando uma ou outra, restará a via da solução impositiva advinda da sentença judicial. A mediação, na perspectiva procedimental, constitui-se em instituto dotado de personalidade própria, que assim se distingue de todas as demais formas de solução de conflitos, inclusive a conciliação, que lhe é mais próxima. Conforme Sales (2007, pp. 23-24), a mediação é assim definida:

A mediação é um procedimento consensual de solução de conflitos por meio do qual uma terceira pessoa imparcial – escolhida ou aceita pelas partes – age no sentido de encorajar e facilitar a resolução de uma divergência. As pessoas envolvidas nesse conflito são as responsáveis pela decisão que melhor as satisfaça. A mediação representa assim um mecanismo de solução de conflitos utilizado pelas próprias partes que, movidas pelo diálogo, encontram uma alternativa ponderada, eficaz e satisfatória. O mediador é a pessoa que auxilia na construção desse diálogo.

Conforme a mesma autora, será pela mediação que se buscam pontos de convergência entre os contrários, amenizando suas discordâncias a partir da facilitação do processo comunicativo muitas vezes interrompido por ressentimentos. Com isso, buscam-se superações dialógicas e o resgate de objetivos comuns. Para a filosofia da mediação, o conflito é um fenômeno natural na vida humana. Ele existe para alavancar as mudanças que impulsionarão as relações sociais a novos estágios, vencendo-se, assim, a possibilidade da estagnação histórica. Afinal, a situação de insatisfação é condição necessária aos processos de mudança ou transformação das relações interpessoais e sociais. Se o conflito será bom ou ruim para as pessoas, isso só será possível saber a partir de uma perspectiva de administração. A boa administração está no restabelecimento de canais de comunicação pacífica e na ajuda de um terceiro auxiliando o diálogo. A má administração é a que tolera as trocas agressivas e o radicalismo intransigente. Logo, será a boa ou a má administração que haverá de produzir o desfecho positivo ou negativo para o conflito.

Do ponto de vista formal não há diferenciação substancial entre o conflito singular estabelecido entre duas ou algumas pessoas, e o conflito multitudinário, senão que em relação

⁷⁵ CPC, art. 331: “Se não ocorrer qualquer das hipóteses previstas nas seções precedentes, e versar a causa sobre direitos que admitam transação, o juiz designará audiência preliminar, a realizar-se no prazo de 30 (trinta) dias, para a qual serão as partes intimadas a comparecer, podendo fazer-se representar por procurador ou preposto, com poderes para transigir.

§ 1.º Obtida a conciliação, será reduzida a termo e homologada por sentença.”

⁷⁶ A Lei n.º 9.307/1996 dispõe sobre a arbitragem. Consoante o seu art. 4.º, tem natureza contratual: “A cláusula compromissória é a convenção através da qual as partes em um contrato comprometem-se a submeter à arbitragem os litígios que possam vir a surgir, relativamente a tal contrato.”

ao último, ao englobar um contingente mais amplo de pessoas, estas influenciam no resultado pela variedade dos universos individuais e seus valores personalíssimos, exigindo assim determinada fórmula componedora mais complexa que a todos sirva. Porém, qualquer que seja o conflito, o singelo ou o multitudinário, a mediação se abre larga a quaisquer deles, conforme o aval de Sales (2007, p. 99): “Não há uma forma específica exclusiva para o processo de mediação em função do princípio da informalidade que o fundamenta.”

Seu potencial componedor não conhece de restrições determinadas pelo estado do conflito, os judicializados e os não judicializados. Serve a ambos, eis que a essência do processo de mediação é a informalidade e a finalidade estará no resultado e no conteúdo.

3.3.2 A mediação nos conflitos coletivos complexos, envolvendo direitos indisponíveis

Não há limites para a mediação, senão em razão de questões ligadas à (in) disponibilidade dos direitos envolvidos⁷⁷. Embora seja rara a literatura nacional a respeito da mediação nos conflitos relativos a direitos indisponíveis, apegam-se os contrários ao fundamento simplório da intangibilidade do objeto disputado, olvidando que o dissenso pode não residir no conteúdo obrigacional propriamente, mas apenas na forma inerente ao seu adimplemento. Porém, a guinada hermenêutica já foi proposta por Souza (2012, p. 99), indicando não o conteúdo da composição, mas o modo da implementação de direitos fundamentais indisponíveis:

Dada a maior complexidade que envolve os conflitos coletivos, [...] pelo fato de que muitos destes conflitos são multifacetados, envolvendo direitos fundamentais que estão em conflito com outros direitos também de natureza fundamental, coloca-se como absolutamente desafiadora para o Poder Judiciário a perspectiva de realizar a sua adequada ponderação obtendo uma solução que seja ao mesmo tempo viável e juridicamente aceitável. Em razão de seu potencial para gerar um diálogo que propicie o esclarecimento de interesses convergentes e divergentes, bem assim para permitir a exploração de soluções que atendam a todos os interesses legítimos, a mediação se afigura, assim, como o instrumento apropriado para a busca de uma solução que, além de preencher os requisitos jurídicos cabíveis, seja efetivamente construída e aceita por todos os envolvidos, gerando assim seu comprometimento com a implementação.

⁷⁷ Direitos indisponíveis são aqueles que, embora ligados a um determinado titular, ou difusos, deles não se pode prescindir. São indeclináveis por razões metajurídicas. Assim, a eventual composição que as partes lograrem alcançar somente poderá dizer respeito à forma e condições para a sua concreção material.

Constitui desaviso frequente pensar que nos conflitos relativos a direitos indisponíveis a mediação pressupõe transação de conteúdo material liberal civilista⁷⁸, com força para modificar ou suprimir o valor substancial de obrigação fundamental. Não se pode olvidar da possibilidade do dissenso que não diz respeito à obrigação em si mesma, mas apenas à forma inerente ao seu cumprimento, fazendo aqui enaltecida a diretriz dada pela lei processual civil⁷⁹ ao determinar que a execução se faça pelo modo menos gravoso para o devedor. Com efeito, a vedação à transação somente se reporta ao conteúdo substancial da obrigação, mas não ao conteúdo formal, quando regula apenas o modo do correspondente adimplemento. Forma e conteúdo geralmente têm distinção e efeitos correspondentes e relevantes no ordenamento jurídico.

Portanto, a mediação nos conflitos coletivos complexos, mesmo que também digam respeito a direitos indisponíveis, antes de constituir inadequação formal, abre-se inversamente a ela e absorve na sua largueza até mesmo a possibilidade de regulação de questões inerentes a direitos indisponíveis. Oferece, portanto, melhores credenciais que a sentença judicial, já que esta padece de possibilidades de certos alargamentos determinados pelos seus limites objetivos e subjetivos, circunstância que encarcera e reduz a realidade social que pretensamente estaria a compor, podendo mesmo agravar os ânimos pelo incremento de mais um fator de violência, ainda que seja violência institucional legítima. O método judicial não consegue se desvencilhar dos inconvenientes da solução imposta nos seus desconfortáveis reflexos na psique. A autocomposição, ao contrário, tem maior receptividade no compromisso da responsabilidade compartilhada pela execução do pacto coletivo, além de encurtar o tempo e os custos necessários à solução judicial clássica, nem sempre correlata à medida da necessidade da comunidade ou dos contendores.

Tratando-se de conflitos coletivos que tenham por fundamento a realização de direitos fundamentais ou sociais, o método clássico judicial não reúne as condições de processos comunicativos pacifistas, não obstante sejam estes imprescindíveis na construção do objeto do consenso. Tampouco é complacente nos rígidos e estreitos limites do seu procedimentalismo, o que dificulta ou impossibilita a elaboração e execução de políticas públicas cuja complexidade reflete a mesma complexidade do próprio conflito social que se está a resolver, mesmo quando essas políticas públicas constituam o cerne e a condição *sine qua non* para a solução dos conflitos em curso.

⁷⁸ CC, art. 841. “Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação.”

⁷⁹ CPC, art. 620: “Quando por vários meios o credor puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o devedor.”

Assim, por todos os ângulos, a mediação não é apenas uma forma mais eficiente de solução de conflitos coletivos, mas é também a forma mais bem recomendada para superar os limites positivos do sistema formal de regras, inclusive quando impõe vinculações ao Estado ao lidar com questões controversas envolvendo direitos indisponíveis. Aliás, sobre divergências em torno de direitos indisponíveis, Souza (2012, p. 101), mais uma vez, bem obtempera:

No que diz respeito à possibilidade de mediação envolvendo direitos indisponíveis, valem aqui as mesmas considerações que já foram feitas na doutrina acerca da celebração de ajustamento de conduta (já que este nada mais é do que modalidade de negociação), seja o judicial, seja o extrajudicial: [...]

Vale dizer, existindo já expressa autorização legislativa, a qual foi formulada e vem de fato funcionando como resposta aos anseios por uma tutela coletiva mais eficaz, para a utilização da negociação quanto à forma de cumprimento dos deveres jurídicos correspondentes aos direitos de natureza transindividual, evidente que não há que se objetar quanto à possibilidade de resolução destes mesmos conflitos pela via da mediação.

Consoante o disposto no artigo 1.º da LACP n.º 7.347/1985, os direitos ali tuteláveis são todos de natureza indisponível. Porém, ainda assim, comportam ajustes dentro de certa amplitude. Aliás, o parágrafo 6.º do artigo 5.º da LACP expressamente permite: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

Desse modo, respeitados os limites e os princípios que regem os atos administrativos em geral – expressos, reconhecidos ou implícitos –, nada obsta que o ajuste de condutas produza os efeitos materiais que o direito positivo prescreve como medida de equilíbrio ao contexto do conflito que assim for mediado e equacionado.

Mas a mediação não é unanimidade entre os intérpretes legalmente autorizados do direito⁸⁰, assegurando Souza (2012, p. 102) que:

Se, por um lado, a celebração de termos de ajuste de conduta extrajudicial em algumas matérias revela-se mais profícua, é inegável que nem sempre esta possibilidade é efetivamente levada a efeito, notadamente em casos de maior complexidade técnica ou intersubjetiva.

Ademais, em nosso país, a cultura dos operadores jurídicos em geral – e isso infelizmente não é diferente para grande parte dos membros do Ministério Público, instituição presente no polo ativo da maioria dos compromissos de

⁸⁰ O monopólio dos operadores do Direito e, conseqüentemente, desse espaço de poder, decorre das disposições legais que autorizam somente a determinadas pessoas interpretar os postulados jurídicos que emanam das denominadas fontes do direito, entre elas os comandos normativos.

ajuste de conduta – é predominantemente voltada para o litígio, para buscar a vitória através do contencioso judicial, inexistindo o domínio de técnicas de negociação ou conciliação que favoreçam o diálogo rumo a uma solução consensual.

A cultura de um modo geral (e a cultura jurídica em particular) dos países da América Latina tem os mesmos elementos constitutivos determinados pelos processos históricos que marcaram a sua violenta colonização⁸¹. Certamente, não houve um “encontro” de culturas – a européia e a ameríndia –, mas um “choque” devastador, de cujos escombros brotou a cultura atual como é conhecida, por vezes ingênua, mas também – tantas outras – cruel, violenta e autoritária. Não é o propósito aqui – tampouco é necessário neste trabalho – apresentar qualquer construção etiológica sobre esse particular assunto. Porém, isso não dispensa a necessidade de considerar que ele atinge o universo da cultura jurídica ao especular quanto às reservas que certos reticentes operadores do direito têm em relação aos métodos pacíficos de solução de conflitos, preferindo abertamente o modelo de característica beligerante. Se não é pelo fator cultural, então é preciso cogitar de possíveis interesses corporativistas⁸² na conservação de espaços de poder (ou de rendas), mantendo intacto o *status quo* ao fechar portas à mediação, protegendo com esse artifício certos objetivos quase inconfessáveis.

Ainda que se trate de um tema espinhoso, ele é inevitável na medida em que a cultura jurídica posta pelo modelo acadêmico de formato liberal influencia negativamente no resultado da omissão ou da ação deflagrada pelos que estão habilitados ao monopólio do direito. Essas circunstâncias levam alguns estudiosos a desejar uma radical reforma do ensino jurídico, até que se chegue a essas raízes mais profundas, como propõe Castro Júnior (1998, pp. 141-142):

⁸¹ “Trata-se do eufemismo do “encontro” de dois mundos, de duas culturas – que as classes dominantes crioulas ou mestiças latino-americanas hoje são as primeiras a propor. Tenta elaborar um mito: o do novo mundo como uma cultura construída a partir da harmoniosa unidade de dois mundos e culturas: europeu e indígena. São os filhos “brancos” ou “criollos” (ou de “alma branca”) de Cortês (de sua esposa espanhola), ou os filhos de Malinche (os “mestiços”) que estão hoje no poder, na dominação, no controle da cultura vigente, hegemônica. Digo que falar de “encontro” é um eufemismo – “Grande Palavra”, diria Rorty – porque oculta a violência e a destruição do mundo do Outro, e de outra cultura. Foi um “choque”, e um choque devastador, genocida, absolutamente destruidor do mundo indígena. Nascerá, apesar de tudo, uma nova cultura [...], mas uma cultura sincrética, híbrida, cujo sujeito será de raça mestiça, longe de ser o fruto de uma aliança ou de um processo cultural de síntese, será o efeito de uma dominação ou de um trauma original (que, como expressão da própria vida, terá a oportunidade de uma criação ambígua). É necessário lembrar-se da vítima inocente (a mulher índia, o homem dominado, a cultura autóctone) para poder afirmar de maneira libertadora o mestiço, a nova cultura latino-americana.” (DUSSEL, 1993, p. 64)

⁸² “[...] este livro pretendeu também efetuar uma crítica à cultura jurídica positivista da ação pedagógica degeneradora da maioria dos cursos de Direito no Brasil, cujo sono dogmático impede a visão totalizadora da realidade cruel do país em que vivemos, pois proporciona o combustível que movimenta o corporativismo e o elitismo das profissões do sistema de administração da justiça, cada vez mais a Justiça dos cidadãos.” (CASTRO JÚNIOR, 1998, p. 135)

A predominância de uma cultura jurídica patrimonialista e individualista nos procedimentos judiciais e administrativos dos operadores do direito privilegia a prestação jurisdicional que mantém o *status quo*, com a preservação da propriedade, em detrimento de uma cultura jurídica pública e coletiva, onde se preservem os princípios constitucionais da cidadania e da dignidade da pessoa humana, é uma das causas que obstruem a melhoria da qualidade dos serviços prestados pelo Poder Judiciário brasileiro. Assim sendo, a solução mais adequada para a transformação desta cultura é a reforma do ensino jurídico, através da i) [...] a inclusão de disciplinas que tratem de novos procedimentos de solução de litígios tais como a mediação e a arbitragem, fundamental para a construção de um novo paradigma de justiça no país, ii) [...]

Em alinhamento a tal proposta, oportuno é considerar que o serviço jurídico tem uma parcela quase exclusiva do monopólio privado, a qual é remunerada na proporção da importância, do custo e do tempo de duração do conflito, até a solução definitiva –, que somente ocorre quando se esgotam todas as possibilidades dilatórias formais aptas a prostrar o advento da coisa julgada. Logo, pode não lhe ser interessante a solução barata e rápida do conflito, como em geral se dá na oportunidade da mediação, da conciliação, da negociação ou da arbitragem. Sob essas formas não contenciosas de solução de conflitos o mediador ou assemelhado, necessariamente, nem sequer precisa ser integrante do corpo do monopólio interpretativo do serviço jurídico privado ou público. Talvez nisso consista a ameaça à reserva de mercado.

Portanto, além da questão cultural há também uma questão de fundo econômico de interesse da classe dos prestadores do serviço jurídico privado, pois a mercantilização do seu ofício em geral não se arrima com a direção da solução pacífica dos conflitos.

Some-se a isso, ainda, uma cultura administrativa excessivamente burocrática, que dogmatiza o serviço público e seus agentes, quando preferem a comodidade do formalismo procedimental como único meio a dirimir controvérsias, em lugar de abrir espaços a um ativismo ou a uma dogmática proativa para lidar com as questões públicas fundadas no princípio constitucional da eficiência, expresso no *caput* do artigo 37. Sem essa qualidade propositiva que anima a ação, a judicialização excessiva de conflitos descortina certas comodidades solertes do agente público, que se abstém da responsabilidade de sua decisão para aguardar a resposta substitutiva advinda do serviço jurisdicional, mesmo quando o juiz não é o administrador por excelência. Por outras palavras, desse modo o administrador por excelência transfere ao Poder Judiciário a responsabilidade pela decisão política espinhosa que não desejou tomar e, desse modo, faz do juiz o administrador impróprio de interesses do Estado. Com isso, mesmo quando podia ou devia comportar-se como administrador político,

opta pela via oblíqua com a qual protraí a solução ou a transfere por esse artifício a quem em geral não reúne as melhores técnicas e recursos para dar-lhe solução mais apropriada.

Tal expediente somente afasta as possibilidades da cidadania, mina os acordos de sustentação democrática, deslegitima as instituições, dirigindo a outrem responsabilidades que são próprias de agentes políticos que se investem de competências clássicas da divisão dos poderes estatais.

É preciso ter consciência dos fatos, senão o velho formalismo fetichista e solipsista dos jurisconsultos e seu método contencioso de solução de conflitos, e o poder político, não tardarão em se apropriar desse espaço novo que a mediação abre, rico em possibilidades de soluções, subjugando suas potencialidades mais democráticas.

3.3.3 A mediação nos conflitos fundiários urbanos

Considerando que o Ocidente despertou para a mediação somente na década de 1960, percebe-se que se trata de um fenômeno relativamente novo, que aos poucos vai se firmando e se aperfeiçoando pelo respectivo método, com isso também alargando o horizonte de possibilidades. Da mediação singela chegou-se à mediação coletiva.

No entanto, a mediação coletiva tem necessidade de certa diferenciação na especialização em relação ao conteúdo e forma, para assim recepcionar sem cortes ou deformações os conflitos ligados à realização dos direitos sociais, inclusive o de moradia, tão acentuadamente manifestado na regularização fundiária urbana. Trata-se de um campo específico e complexo, delimitado por aspectos sociais, jurídicos e políticos extremamente ricos, que têm profunda ligação com os desafios contemporâneos no qual as massas insurgentes têm ido às ruas protestar contra certas políticas públicas adotadas pelo poder político, sem que antes tenham sido atendidas as populações mais pobres que reclamam, basicamente, por transporte, saúde, educação e moradia. As manifestações populares ocorridas em diversas cidades brasileiras em junho de 2013 deixam entrever essa oportunidade especial que ora é aventada. Afinal, o teatro desses conflitos recentes está montado, e seus atores já ensaiaram os primeiros atos. A mediação, com os ajustes que o princípio da informalidade propicia, pode oferecer respostas ágeis e de qualidade, que

certamente não poderão ser dadas pelo serviço jurisdicional do Estado, ao menos não com a mesma velocidade, qualidade e alcance de conteúdo, mesmo porque o seu produto é em geral formal-reducionista, caro e de longa duração.

Sob o aspecto social, a mediação tem o condão de constituir-se em veículo da ação comunicativa apta a conduzir as discussões entre os rivais, nela inserir os elementos da discórdia, bem assim as possibilidades de concessões e consensos componedores.

Por sua vez, as intrincadas soluções jurídicas formais ou substanciais, não necessariamente jurisdicionais, abrem-se no campo das possibilidades diante de todos os interessados, experimentando a flexibilização convencional comutativa até os limites da dispositividade, mormente no que toca aos princípios balizadores da atuação da Administração Pública, até que sejam equacionados os interesses em conflito.

Derradeiramente, a mediação faz coro com a atividade política, mesmo porque ao administrador público cabe o *mumus* de primeiro magistrado da nação para empenhar-se na pacificação dos conflitos internos, notadamente os coletivos, com isso favorecendo as condições de paz social até alcançar a governabilidade e a realização dos objetivos fundamentais e complementares a que se propôs o Estado-nação com o seu projeto constituinte. Ou acaso o preâmbulo da Constituição de 1988 já não indicou o elemento hermenêutico preponderante em relação aos direitos sociais praticados em uma sociedade fraterna e pluralista, embalada pela harmonia social e comprometida com a solução pacífica dos conflitos?⁸³ Convém notar que o modelo de “Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais”, e o método da “solução pacífica dos conflitos” foram proclamados no limiar da declaração constitucional de 1988, como premissa do próprio Estado Democrático de Direito e, por isso, é preceito hermenêutico máximo, que não pode ser esquecido impunemente.

Sem menosprezo aos dons e capacidades comuns aos mediadores nos conflitos singelos, apenas saliente-se que, em relação aos conflitos complexos, deles mais se exige em termos de conhecimentos formais e substanciais, para que assim a mediação não incorra no mesmo reducionismo que se dá no método judicial, o qual mitiga as possibilidades de pacificações de sentido real.

⁸³ Preâmbulo da Constituição de 1988: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.”

3.4 Âmbito de Dispositividade nos Negócios Públicos

O Estado é uma estrutura social, jurídica e política abstrata, que não tem vontade própria, senão a vontade coletiva dirigida à realização de certos fins constitucionalmente definidos. Mas, enquanto esses mesmos fins constitucionais dependem de ações reais ou concretas no mundo da vida dos cidadãos, o mesmo sistema constitucional e as normas que lhe servem como estrutura dinâmica estabelecem condições aos agentes estatais para vinculá-los dentro de certos limites previamente definidos, como quando restringem os poderes de disposição quanto aos bens ou recursos públicos, fundamentando-se nisso as cláusulas de indisponibilidade geral nos negócios públicos.

No entanto, essa contingência restritiva da liberdade dispositiva em prol do interesse público não se impõe radical e absoluta, mas como limite ordinário da dispositividade nos negócios do Estado. Os radicalismos, quanto mais extremos, excedem à própria racionalidade que lhes dá suporte e deixam de ter fundamento existencial e, por isso, se quedam contaminados de si mesmos. Afinal, o sistema normativo que dá sentido à indisponibilidade nos negócios públicos não é maior que os fundamentos do Estado Democrático de Direito, a ponto de obstar a realização dos seus objetivos fundamentais.

De acordo com o artigo 1.º da Constituição Federal, o Estado brasileiro se constitui em Estado Democrático de Direito. Como tal, adotou expressos objetivos fundamentais dirigidos à realização de um Estado de justiça social por meio da instituição de direitos fundamentais (artigo 5.º) e de direitos sociais (artigo 6.º) que concretizem, entre outros fundamentos constitutivos, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, o pluralismo político (CF, artigo 2.º, II, III e V), além dos objetivos fundamentais expressos dirigidos à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, com garantia do desenvolvimento nacional, redução da pobreza, da marginalidade e das desigualdades sociais e regionais, promoção do bem de todos (CF, artigo 4.º, I, II, III e IV), dizendo que tais propósitos fundamentais – que dão sentido ao próprio pacto constituinte – se farão prioritariamente por meio dos direitos fundamentais individuais e coletivos (artigo 5.º) e por meio dos direitos fundamentais sociais (artigos 6.º ao 11).

Assim, a pretexto de assegurar a legalidade inerente aos limites dispositivos na administração ordinária dos negócios do Estado, nenhum radicalismo hermenêutico de

orientação positivista detém o fundamento maior sobre o qual estão erigidos todos os demais objetivos fundamentais da nação, nem mesmo a ordem jurídica formal. O direito não está necessariamente ancorado na forma, senão na substância da ação. Por isso, o Estado Democrático de Direito não se contenta em constituir-se em mera declaração formal, como está lançada no artigo 1.º da CF/1988. O projeto democrático de direito ali prescrito é, sobretudo, de natureza e desejo material, cuja concreção depende do sentido hermenêutico construtivo de nossas melhores práticas, no estilo dworkiniano. Ao pretexto de preservar o formalismo legal, não se concebe perder de vista os objetivos substanciais maiores que estão na base do projeto constitucional, mormente na realização dos direitos sociais fundamentais sem os quais a igualdade material desejada pela onipotência revolucionária, assinalada com tamanha intenção constituinte, se tornaria cláusula morta. Tal negação do direito constitucional equivale a um golpe de Estado, pois a força arrebatadora que se apropria do poder constituído é a que, no instante seguinte, aniquila a eficácia do direito fundamental ardentemente desejado pela onipotência em sua própria gênese. Com isso - se não fosse utopia - a Constituição a que se jurou cumprimento acaba experimentando a traição na mesma jura.

O Estado Democrático de Direito, como diz Silva (2005, p. 119), “[...] não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*”.

Sobre todos, a partir do momento fundante, paira a positividade revolucionária onipotente e impossível de ser contida, senão por ilegalidade manifesta. Toda hermenêutica jurídica, social e política se rende a essa supremacia dogmática, pois, daí em diante, se está à mercê do poder máximo; está-se diante do poder político da nação então constituída, e dele somente se escapa na supremacia de outro poder de igual matiz e força que o substitua e se imponha por uma nova ordem constitucional igualmente revolucionária. Sobre o poder político, Silva (2005, pp. 106-107) afirma:

O poder é um fenômeno sócio-cultural. Quer isso dizer que é fato da vida social. Pertencer a um grupo social é reconhecer que ele pode exigir certos atos, uma conduta conforme com os fins perseguidos; é admitir que pode nos impor esforços custosos, certos sacrifícios; que pode fixar, aos nossos desejos, certos limites e prescrever, às nossas atividades, certas formas. Tal é o poder inerente ao grupo, que se pode definir como uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins.

O Estado, [...] máximo e total, tem também o seu poder, que é o *poder político* ou *poder estatal*. [...] Daí se vê que o poder político é superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege e domina, visando ordenar as relações entre os grupos e os indivíduos entre si e reciprocamente, de maneira a manter um mínimo de ordem e estimular um máximo progresso à vista do bem comum. Essa superioridade do poder político caracteriza a *soberania do Estado* [...]

As restrições legais relativas aos limites dispositivos a que se sujeitam os agentes estatais não parecem se sobrepôr àqueles “fins globais que ao Estado cumpre realizar”, que, aliás, foram proclamados nas bases da fundação constitucional. Diretrizes gerais têm lugar quando não encontram outras de índole especial com as quais se confrontam e se excluem.

Tal questão não se circunscreve à filosofia ou à teorização do Estado. Afinal, ela tem repercussão prática imediata no âmbito da mediação dos conflitos sociais mais prementes, que se ligam exatamente àquelas cláusulas fundacionais do Estado-nação, na medida em que os agentes públicos, a pretexto de enaltecer a hermenêutica positivista ou legalista do discurso da indisponibilidade nos negócios públicos, dela se valem para manter o *status quo* que o desejo constituinte quis mudar. É de se reconhecer que as concepções jurídicas de tendências positivistas, abrigadas no pensamento subjetivista, têm forte sustentação nos seus respectivos argumentos ideológicos e históricos, mesmo porque a oposta corrente de pensamento objetivista também tem lá suas inconsistências e a síntese da Ciência do Direito ainda não foi capaz de definir-se definitivamente em favor de uma ou outra. Porém, a deontologia jurídica deve ocupar-se de uma nova hermenêutica, que se aproxime do senso comum emancipatório e alivie a sociedade dos seus fardos liberais, promovendo a verdadeira igualdade material, mais democrática e justa, que explicitamente a Constituição de 1988 proclamou como desejo onipotente.

3.4.1 A norma como fim: o positivismo jurídico

As práticas sociais reiteradas incorporam-se ao cotidiano e nele permanecem até quando se confrontam com o pensamento crítico que as supere. Talvez o positivismo das ciências – e do Direito em particular – seja uma dessas práticas sociais firmemente enraizadas

no mundo da vida; desde a segunda metade do século XX, ele experimenta a oposição das forças que tendem à formação de um novo paradigma. Não sem motivo, Castro Júnior propôs a reforma radical do ensino jurídico no Brasil, a fim de libertar ao menos as novas gerações de profissionais do Direito, na esperança de que o sentido normativo legalista não constitua fim em si mesmo em detrimento de um ideal constitucional libertário consentâneo com as necessidades e aspirações contemporâneas identificadas desde o final do último milênio.

O discurso antipositivista tem fortes cultores, cujo sentido crítico pode ser lido em um amplo contexto, mas tem sínteses como a que apresenta Warat (1983, pp. 31-32), ao analisar a dogmática da Teoria Pura do Direito:

Penso por isso que a elaboração de um esquema empírico racional não nos deve iludir sobre as funções políticas e ideológicas que este modelo desempenha. Parece-me que a proposta da Teoria Pura do Direito, partindo dos critérios epistemológicos do positivismo científico (e, por que não, dada a atmosfera da época, de neopositivismo lógico?), acredita exageradamente que o ideal das ciências sociais se cumpre enquanto elas “aproximam tanto quanto possível, os seus resultados do ideal de toda ciência: objetividade e exatidão”. Esta não deixa de ser uma ilusão perigosa, ilusão que desloca efetivamente, ao nível de repulsa total, as funções sociais que toda ciência cumpre. E, nesta perspectiva, as pretensões de purificação ficam bastante enfraquecidas.

O viés positivista da hermenêutica jurídica clássica vem à tona e confronta-se com a necessidade de uma nova hermenêutica fundada em processos deontológicos que se arrimem na contemporaneidade, para assim ser capaz de fazer uma leitura da norma como guia, e saber interpretá-la de acordo com o significado social do espaço público; uma interpretação artística e construtiva na perspectiva dworkiniana.

3.4.2 A norma como meio: a juridicidade

A plena liberdade não resulta apenas do rompimento de grilhões, pondo o liberto em um lugar etéreo qualquer, sem vínculos ou compromissos. A não sujeição do intérprete às concepções positivistas ou às humanistas também não importa direito de liberdade para vagar no vazio cósmico, desprendido de qualquer efeito gravitacional com um corpo de pensamento jurídico qualquer. Já fez lembrar Ferraz Jr. que, se por um lado o pensamento subjetivista tem

afeições com os dogmas positivistas e estes quando levados ao extremo tendem ao autoritarismo, por outro, a corrente de pensamento objetivista, se despreendida exageradamente da legalidade, leva ao anarquismo.

Assim, ao escapar dos limites rígidos do positivismo jurídico, o intérprete também não haverá de vagar pelo espaço insondável de um objetivismo etéreo, até certo ponto inacessível ao mundo da vida e aos conflitos a ele inerentes. Filiar-se a essa ou àquela corrente de pensamento não é a questão primordial, mas sim guiar-se atentamente por concepções jurídico-filosóficas mais elaboradas – refinadas, diria Dworkin –, aptas a criar objetos mais consentâneos com a felicidade humana nas suas mutações constantes determinadas pelo tempo acelerado e pelo movimento constante das forças sociais em ação. Nessa subjetividade de pensamento intermediário, parece que a integridade do direito proposta por Dworkin surge como alternativa filosófica, que não só abre os horizontes do intérprete, mas também fornece balizas deontológicas mais propícias às possibilidades de pacificação dos conflitos sociais contemporâneos. E assim diz o autor (DWORKIN, 2007, p. 271):

O direito como integridade nega que as manifestações de direito sejam relatos factuais do convencionalismo, voltados para o passado, ou programas instrumentais do pragmatismo jurídico, voltados para o futuro. Insiste em que as afirmações jurídicas são opiniões interpretativas que, por esse motivo, combinam elementos que se voltam tanto para o passado quanto para o futuro; interpretam a prática jurídica contemporânea como uma política em processo de desenvolvimento. Assim, o direito como integridade rejeita, por considerar inútil, a questão de se os juízes descobrem ou inventam o direito: sugere que só entendemos o raciocínio jurídico tendo em vista que os juízes fazem as duas coisas e nenhuma delas.

Em que pese reportar-se o autor ao trabalho operacional interpretativo feito pelos juízes, registre-se que o monopólio do discurso jurídico não é exclusivo destes, cabendo aos demais profissionais autorizados as mesmas prerrogativas interpretativas que atuarão na construção do objeto comum do qual depende a pacificação dos conflitos sociais.

A integridade interpretativa proposta por Dworkin tem forte pertinência temática com os processos de mediação dos conflitos coletivos pela terra urbana. Toca na interpretação de conceitos materiais ligados ao que efetivamente é o direito, em especial ao que é o direito social à moradia e seu entrelaçamento com o direito individual de propriedade, ou mesmo com os interesses difusos concernentes à ordem urbanística e à proteção ambiental, estendendo-se ainda aos limites do procedimentalismo infraconstitucional para operacionalizar a concreção

dos direitos materiais constitucionais até então retoricamente negados na clarividência dos desejos manifestados na fundação do Estado Brasileiro.

A regularização fundiária urbana do CPR e o método da solução pacífica de conflitos multitudinários por meio de mediação em lugar da sentença judicial são os objetivos centrais do presente trabalho. Desse modo, não haveria de ser estrategicamente estruturada sem que antes fosse tomada em conta a enorme complexidade teórica a ela concernente que, como se verá no próximo Capítulo, servirá de instrumento para lidar com a não menos complexa situação fática construída pela trama da história. Logo, será por meio da utilização de multivariadas ferramentas adequadas ao episódio é que se poderá dar o resgate da cidadania, na sua mais expressiva forma e conteúdo, na dimensão coletiva dos indivíduos afetados ou beneficiados.

CAPÍTULO IV – O “CONDOMÍNIO PORTO RICO”

Até aqui tratou-se essencialmente de aspectos jurídicos, filosóficos, sociais e políticos, que podem ou não ter alguma pertinência com outros exemplares de núcleos urbanos informais do Distrito Federal, ou, quiçá, até mesmo fora dele. Sabia o pesquisador, todavia, na experiência e intimidade do trabalho, e na paciência do seu tempo, que as questões antes abordadas não eram estanques, isto é, sem conexão com o objeto da pesquisa. Aliás, por determinação de síntese, alguns aspectos correlatos mais distantes foram descartadas na medida em que somente rendiam ilustrações históricas nas quais o tempo presente já não permite tocar. Porém, em comum, frequentemente as ocupações informais urbanas se ligam umas às outras pelo mesmo traço dos desarranjos fundiários preexistentes, engendrados nas respectivas tramas históricas, e pelos efeitos negativos ao mitigar ou anular a cidadania.

Pode parecer que há exagero na extensão do presente trabalho. E se há, tal se deve ao apreço pelo significado que o objeto social em construção exige em prol da dimensão humana nele ancorada, como se na regularização fundiária urbana estivesse a argamassa que tende a solidificar-se e eternizar-se pelo resultado da ação ainda em curso. Mas isso não prejudicou a pesquisa em si mesma ou o resultado, posto que o objetivo acadêmico pôde ser alcançado.

Portanto, já é hora de declarar o que até então foi o propósito da preparação do espírito como estratégia para a mais ampla compreensão possível do problema na perspectiva científica contemporânea, como ainda, iluminado o horizonte das possibilidades da ação em face do estado complexo dos problemas de cotidiano com os quais se apresenta o objeto, a projeção das alternativas de superação e justificação aceitáveis pelo rigor científico.

4.1 A Urbanização no Distrito Federal e o CPR

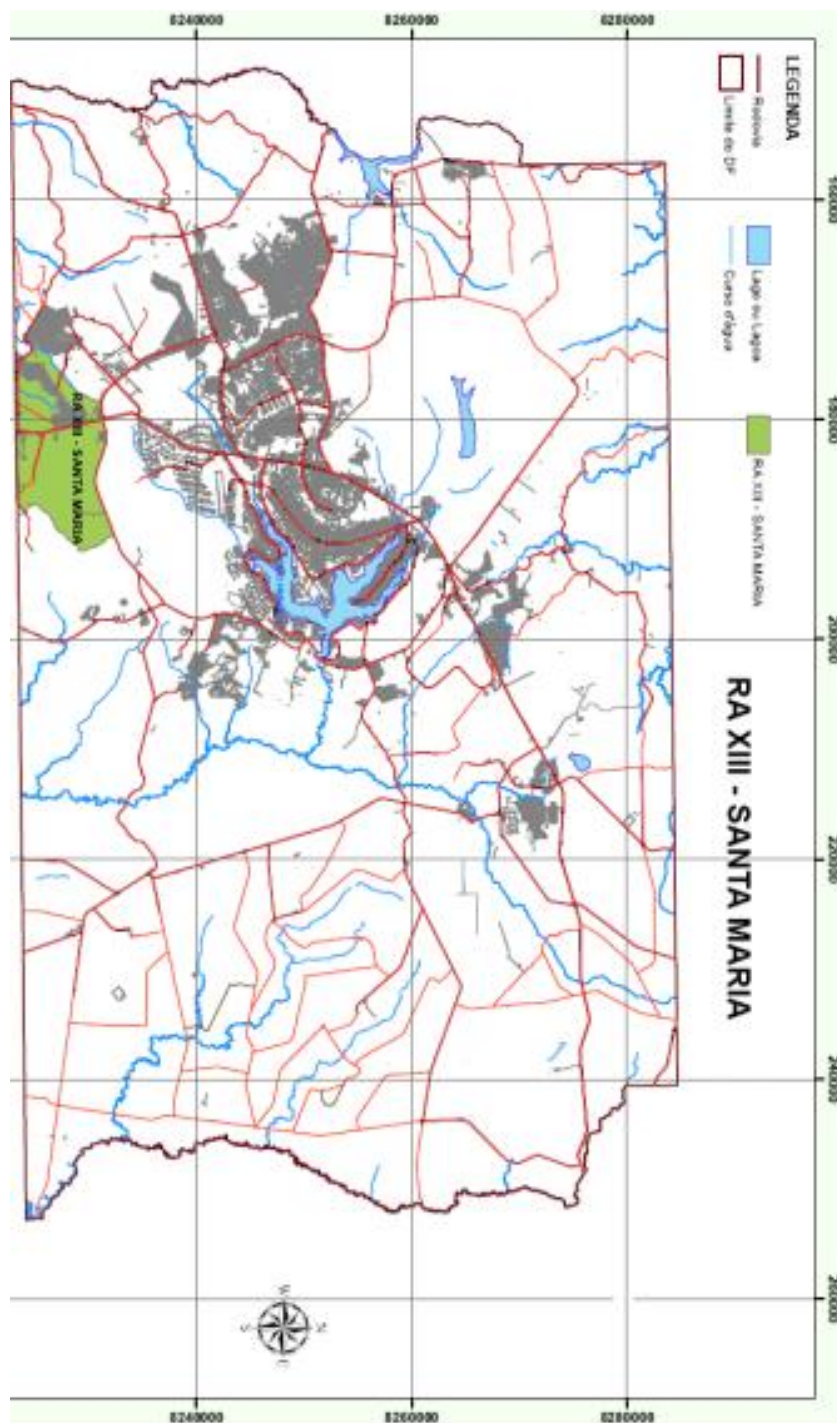
A insuficiência ou inadequação das políticas públicas de planejamento urbano, de gestão do patrimônio público imobiliário e de acomodação das populações no Distrito

Federal, notadamente das populações mais pobres, somadas a questões jurídicas, políticas, econômicas e sociais, constituem a raiz do surgimento do CPR. Sem acesso ao espaço urbano formal, somente restava a premência da ocupação informal como meio de atender às necessidades fisiológicas e psicológicas dos indivíduos, criando por seus próprios e limitados recursos alguma coisa que pudessem chamar de lar. Desses desavisos que estão praticamente em toda a história recente da Capital Federal sobejou uma comunidade de fato estabelecida no extremo limite sudoeste do Distrito Federal, já nas cercanias com o Estado de Goiás. (Ver adiante: Fig. 1.)

O que se denomina “Condomínio Porto Rico” é um complexo estado de fatos e outras tantas intrincadas situações de direito, que se sobrepõem em determinada porção de terras da antiga Fazenda Santa Maria (atual Matrícula n.º 42.569, do 5.º Serviço do Registro de Imóveis do Distrito Federal – doc. Anexo II), dando lugar à cidade com o mesmo nome, no Distrito Federal (doc. Anexos XXX, XXXI, XXXII e XXXIII). Originariamente, o Registro Imobiliário antecedente (Matrícula 27.848/5.º RI/DF – doc. Anexo III) declarava tratar-se de uma área com estimados 130,8 alqueires⁸⁴, o que corresponderia a 633,07,20 hectares, ou 6.330.720 metros quadrados. Aliás, a inexatidão entre o valor declarado pelo Registro de Imóveis e a área física efetivamente encontrada, e seus precisos limites, constituíam fatores de irregularidade fundiária, sanável pela proposta do Georreferenciamento instituído pela Lei n.º 10.267/2001. Por isso, nas providências para o acerto fundiário do imóvel, foram feitas as medidas e definições poligonais pelo método da referida lei, cujos resultados foram inseridos no Registro Público Imobiliário ainda no bojo da antecedente Matrícula n.º 27.848, consoante Averbação n.º 15 (Av-15/27.848), em data de 24/02/2014. Dita matrícula foi encerrada logo em seguida, na mesma data de 24/02/2014, cedendo lugar ao descerramento da subsequente e atual Matrícula n.º 42.569, também de 24/02/2014. O trabalho de georreferenciamento revelou, contudo, que área efetiva do imóvel é de 704,52,47 hectares, ou 7.045.247 metros quadrados, ou 145,56295 alqueires geométricos.

⁸⁴ Enquanto medida agrária (MG, RJ e GO) um alqueire corresponde a 10.000 braças quadradas, ou a 4,84 hectares, ou simplesmente a 48.400 metros quadrados.

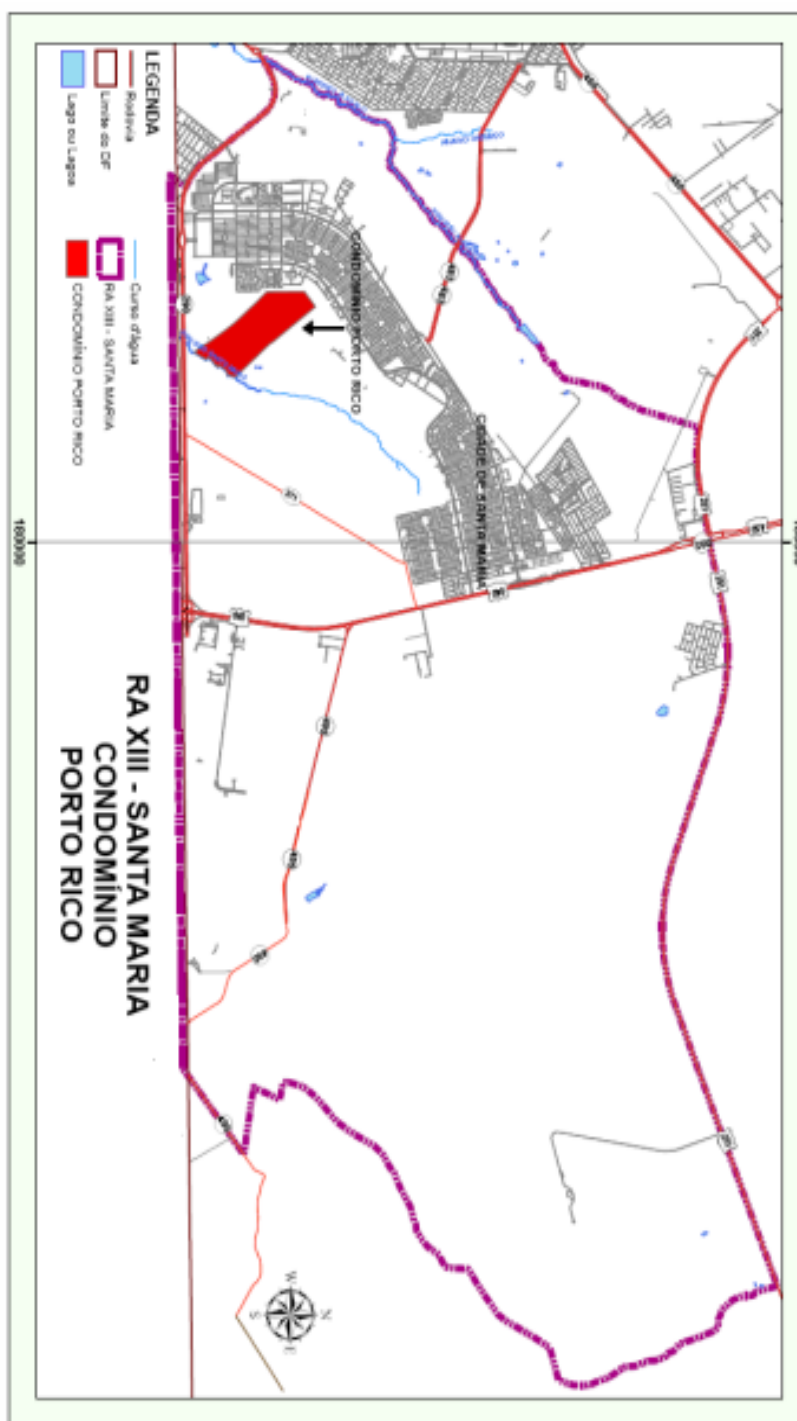
Fig. 1: Mapa temático do Distrito Federal e, nele, a RA XIII – Santa Maria-DF.



Fonte: TERRACAP

Situa-se o CPR na parte sudoeste da RA XIII – Santa Maria-DF, já bem próximo da divisa com o território do estado de Goiás. Conforme o mapa temático (Ver adiante: Fig. 2), percebe-se o efeito socioeconômico característico das zonas de exclusão, ao acomodar as populações mais pobres – que foram expulsas para essas regiões periféricas e distantes.

Fig. 2: Mapa temático da RA XIII - Santa Maria-DF e, nele, o CPR.



Fonte: TERRACAP

Pela análise da aerofotografia e mapa temático do CPR (Ver adiante: Fig. 3), surgem aspectos de compleição a denotar o acentuado adensamento populacional horizontal, a falta de integração das vias de circulação interna com o sistema viário formal do Distrito Federal como um todo – e, assim, o comprometimento da mobilidade urbana para o lugar –, a

ausência de espaços remanescentes para a implantação de serviços públicos de saúde, educação e lazer, a supressão da cobertura vegetal nativa e o comprometimento de manancial hídrico.

Fig. 3: Aerofotografia e mapa temático do CPR.



Fonte: TERRACAP

A parcela do imóvel que é ocupada por parte da cidade de Santa Maria-DF, bem como aquela correspondente ao CPR, não foram parceladas por meio de loteamento formal e, embora estejam incluídas dentro do polígono da expansão urbana definido pela LCD n.º 735/2008, com a modificação que lhe foi feita pela LCD n.º 803/2009, e, embora sejam passíveis de urbanização, juridicamente ainda se mantêm como terras rurais, ao menos enquanto não sejam consumados os procedimentos de regularização fundiária urbana assim definida no conceito que lhe foi dado pelo art. 46 da LF n.º 11.977/2009.

Sua localização é dada pelas coordenadas georreferenciadas e públicas constantes do termo de abertura da atual Matrícula n.º 42.569 do 5.º RI/DF, tornando assim certas a respectiva configuração geométrica, suas divisas e linhas poligonais, localização e área, com elevada precisão e confiabilidade cartográfica, circunstâncias que viabilizam o aproveitamento racional do terreno e asseguram os elementos de identificação para efeito da proteção jurídica à propriedade certa e definida.

O CPR teve início no ano de 2003, por meio de simples ocupação de fato. Atualmente, tem população estimada em pouco mais de 15 mil habitantes.

Conforme R-1/42569, do 5.º RI/DF, as terras em que está assentado o CPR estão atualmente registradas em nome de 379 (trezentos e setenta e nove) herdeiros, cessionários e credores dos espólios de Anastácio, Agostinho, Alexandre e João Pereira Braga, encerrando um imbróglho fundiário que tem suas origens na segunda metade do século XIX. Com o inventário, e pelas despesas do patrocínio, a verba honorária correspondente foi ajustada, homologada e comutada em percentual correspondente a determinadas frações do imóvel, para pagamento dos respectivos advogados. Quanto ao remanescente, este foi partilhado aos herdeiros e um cessionário, sendo que a maior cota ideal de herdeiro é de 3,125%, enquanto a menor cota ideal da partilha ficou em 0,0029%. Ao cessionário, por ter adquirido três cotas de herdeiros, coube a fração de 4,06%, conforme itens de partilha n.º 3 (“dos honorários advocatícios”), n.ºs 3.4.1, 4.4.1.10.2 ao 4.4.1.10.8 e 4.5.5, respectivamente.

Ao longo do período o Distrito Federal expediu quatro decretos desapropriatórios, relativos a quatro áreas distintas, sendo duas para aproveitamento em favor da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, uma para a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB e outra para a Companhia Urbanizadora da Nova Capital – NOVACAP. Todavia, a Administração Pública ainda não concluiu os procedimentos das desapropriações decretadas há mais de uma década, mormente com o pagamento das correspondentes indenizações. Em relação a uma desapropriação em favor da TERRACAP,

defeitos jurídicos graves levaram-na à invalidação judicial, não obstante o pagamento já ter sido feito a quem não ostentava a qualidade de proprietário. Somente com o TAC 2010, relativo à composição preliminar para a regularização fundiária do CPR, foi possível restaurar, por mútuas concessões, o direito da TERRACAP à referida área mal desapropriada. Porém, ainda assim, tramitam na Justiça do Distrito Federal três processos em andamento, autuados sob os números 2003.01.1.086547-2, 2004.01.1.011147-8 e 2006.01.1.129613-7⁸⁵, para resolver essas desapropriações inconclusas.

Tenha-se em conta que os atuais proprietários-herdeiros, em autêntico regime de condomínio civil, se viram despojados da respectiva posse em face de ocupação parcial levada a cabo com a implantação do CPR; ou, ainda, noutra parcela, por obra da Administração Pública do Distrito Federal por ocasião da implantação da Cidade de Santa Maria-DF e pelas desapropriações inconclusas antes referidas. Nessa situação os ocupantes do CPR e de parte de Santa Maria também não podem contar sequer com a segurança jurídica formal propiciada pelas leis civis, já que não têm reconhecidos quaisquer direitos reais sobre os terrenos ocupados em detrimento daqueles herdeiros-proprietários.

O CPR foi constituído sem planejamento formal obediente às melhores técnicas de uso racional da superfície. Essa circunstância agora exige a reorganização e, eventualmente, até mesmo a redefinição dos traçados por critérios técnicos e sociais que permitam aproveitamento máximo do estado físico de suas construções e sistema viário, de modo a integrá-lo ao funcionamento orgânico da cidade e, assim, assegurar a todos o pleno desenvolvimento das funções sociais do meio urbano e o bem-estar de seus habitantes.

Ademais, sobrepõe situação de intensa degradação ambiental, não só pelas atividades antrópicas que levaram à supressão de vegetação nativa – inclusive em áreas de preservação permanente⁸⁶ assim definida pelo Código Florestal na faixa de proteção do Ribeirão Santa Maria –, mas também pela existência de antiga jazida mineral para extração de areia e cascalho, para a construção civil.

⁸⁵ Certidões expedidas em 16/06/2014 pela Serventia do Juízo da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal informam que ditos processos “[...] ainda encontra-se em trâmite, não tendo sido proferida sentença até a presente data” (doc. Anexo IV).

⁸⁶ Código Florestal (LF n.º 12.651/2012), art. 4º: “Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;”

Por fim, em face da indefinição fundiária, urbanística e ambiental, o Poder Público se viu diante de acentuadas restrições ou limitações para a implantação de edifícios de prestação de serviços públicos, tais como saúde, educação, segurança e lazer, já que não tinha dominialidade sobre terras que ainda são de propriedade particular, notadamente quanto à área ocupada pelo CPR – que não foi alvo de qualquer daquelas desapropriações –, tampouco é servida de algum planejamento e infraestruturas de serviços públicos. Logo, tem acentuadas limitações para a implantação de redes de serviços, já que não pode investir recursos públicos em terrenos do domínio particular.

4.2 O CPR: Condomínio ou Associação?

A linguagem pode ser estruturada tanto a partir de um sentido técnico-formal adotado por convenções universais quanto por convenções informais nas comunidades comunicativas de pequeno porte. No entanto, é necessária a distinção como premissa para a compreensão do objeto sob análise, na perspectiva científica.

Etiologicamente, “condomínio” vem do latim *condominium*, indicando o domínio exercido por uma pluralidade de “donos”, isto é, proprietários comuns em relação ao mesmo objeto.

Quanto aos bens imóveis, posto que os direitos reais a eles relativos – a começar pela propriedade – somente se adquirem ou constituem por meio do registro do respectivo título no fólio real imobiliário (CC, art. 1.227), não haverá de admitir-se propriedade em comum sem que o pretense titular ostente o correspondente título abrigado no Registro de Imóveis. Sem o registro do título, quando muito, admite-se a existência de situação de direito pessoal, ou uma singela expectativa de direito a ser adquirido ou, ainda, dependente de declaração judicial, como a que se dá na usucapião cuja sentença que o reconheça é essencialmente de natureza declaratória⁸⁷. No entanto, em relação à aquisição por usucapião, a comunhão somente estará reconhecida a uma eventual pluralidade de usucapietes após a sentença que lhes declarar a propriedade em comum.

⁸⁷ CPC, art. 941: “Compete a ação de usucapião ao possuidor para que se lhe declare, nos termos da lei, o domínio do imóvel ou a servidão predial.”

O condomínio, no rigor normativo, portanto, se forma por atos entre vivos, mediante os negócios jurídicos pelos quais se estabeleça essa pluralidade de adquirentes em comum, ou por uma pluralidade de sucessores na sucessão ou, ainda, por sentença declaratória da aquisição na usucapião coletiva.

Pode-se admitir, ainda, como forma de aquisição, aquela advinda do “direito de *saisine*”⁸⁸, consistente na ficção que assegura aos herdeiros a posse imediata sobre o patrimônio deixado pelo falecido.

Portanto, falar-se em “condomínio” em relação às terras que foram inventariadas em razão dos espólios de Anastácio, Agostinho, João e Alexandre Pereira Braga, a rigor da legislação civil, somente assim se compreende aquela comunhão que se formou em relação aos herdeiros contemplados com a respectiva partilha⁸⁹ (R-1/42569 – 5.º RI/DF).

Ainda no plano da legislação civil conhece-se do denominado “condomínio edilício”, de ampla incidência nas habitações coletivas urbanas⁹⁰⁻⁹¹. É o denominado “condomínio vertical”.

Há, ainda, o que se denomina “condomínio horizontal” (ou deitado), previsto na LF n.º 4.591/1964, que, ao dispor sobre o condomínio em edificações e sobre as incorporações imobiliárias, também instituiu essa forma polêmica que vem se repetindo acentuadamente na modelagem do espaço urbano, sobretudo em razão de motes mercadológicos de verdadeiros oásis de segurança em meio à violência urbana, com isso criando redutos fechados ao mundo exterior. Trata-se de disposição legal instituída no começo do regime político de 1964, que assim é anunciada pelo art. 8.º:

Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário deste ou promitente cessionário sobre ele desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte:

a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização

⁸⁸ CC, art. 1.784: “Aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários.”

⁸⁹ Por meio de sentença proferida em 05/09/2005 pelo juízo da Comarca de Cidade Ocidental-GO, nos autos nº 0594/1998, foi homologado o plano de partilha atribuindo as correspondentes frações ideais aos herdeiros, cessionário e credores. No entanto, não se deu a divisão, que assim atribuísse área específica a cada herdeiro ou sucessor, de modo que a coisa permanece sob o domínio dessa pluralidade de proprietários em comum. Os formais de partilha somente tiveram ingresso no Registro de Imóveis em 04/06/2014, por meio do R-1, da Matrícula nº 42.569 do 5.º RI/DF.

⁹⁰ CC, art. 1.331: “Pode haver, em edificações, partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade dos condôminos.”

⁹¹ “Institui-se o condomínio edilício por ato entre vivos ou testamento, registrado no Cartório de Registro de Imóveis, devendo constar daquele ato, [...]”

- exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades;
- b) em relação às unidades autônomas que constituírem edifícios de dois ou mais pavimentos, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação, aquela que eventualmente for reservada como de utilização exclusiva, correspondente às unidades do edifício, e ainda a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá a cada uma das unidades;
- c) serão discriminadas as partes do total do terreno que poderão ser utilizadas em comum pelos titulares de direito sobre os vários tipos de unidades autônomas;
- d) serão discriminadas as áreas que se constituírem em passagem comum para as vias públicas ou para as unidades entre si.

Como se vê, o CPR não tem nenhuma característica que o identifique com quaisquer dessas espécies de condomínios, conforme definido tecnicamente pelas leis civis. Tal observação é necessária e tem algum efeito prático diante de certo aspecto positivista ao descrever a natureza das coisas, comunicando por meio de um conceito dado uma ideia da qual todos os partícipes do cenário comunicativo possam compartilhar imediatamente.

Logo, por efeito do processo mental de exclusão, a comunidade do CPR não se amolda à hipótese legal de “condomínio”. Persiste, porém, o fato de ter-se constituído formalmente em obediente à lei civil e por ela ter personalidade jurídica. Desse modo, se tem existência reconhecida, somente resta qualificá-lo como “associação”, assim conceituada pelo art. 53 do CC: “Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos.”

4.2.1 CPR: o nome como estratégia para a realização do direito à moradia

O nome adotado pela comunidade do CPR adveio da liberdade de autodesignação, como estratégia desenhada para um fim previamente estabelecido. Certo é que qualquer designação por si mesma não basta para outorgar, modificar ou retirar a essência da coisa nominada. Porém, essa autodesignação “condomínio” deixa entrever que adveio em parte do imaginário vulgar, ao conceber o objeto a partir da psique para apresentá-lo ao mundo exterior e dele obter reconhecimento e legitimidade, ao menos a dos menos atentos. Afinal, a legitimidade, para aquele que assim pretende alcançá-la, somente requer a manifestação

afirmativa de quem a outorga, sem a necessidade prática de expressar as razões do outorgante. O voto popular é exemplo disso.

Fica claro que o condomínio horizontal (ou deitado) de que cuida a LF n.º 4.591/1964 irradia uma forma ideal pela qual o desejo da moradia própria se manifesta. E a identidade coletiva do grupo dos interessados dela se aproveita para reivindicar, nisso consistindo a estratégia adotada em 2003 na ocasião da ocupação, notando-se certo comportamento instintivo que bem se amoldava a direitos subjetivamente até então imprecisos, que somente vieram expressos tempos depois, com a Emenda Constitucional n.º 26, de 2000, ao inserir o direito à moradia entre os direitos sociais fundamentais.

É de se ter em conta que no período da desorganização fundiária pelo qual ainda passa o Distrito Federal, na falta de ofertas públicas ou particulares de imóveis de residência singular, intentaram-se maneiras de escapar aos rigores urbanísticos e ambientais, surgindo a prática da instituição dos denominados “condomínios rurais”.

Os condomínios rurais, no plano estritamente formal, caracterizam-se por aquela pluralidade de proprietários em comum relativamente a um terreno de uso rural, como assim define a lei civil. No entanto, a pretexto de driblar os rigores urbanísticos e ambientais na constituição de loteamentos formais, por ausência de títulos de propriedade que exarassem os elementos de especialização objetiva e subjetiva, ou por quaisquer outros motivos inconciliáveis com as leis que regulam o parcelamento da terra urbana, o atalho se valeu do convencionalismo simples estabelecido entre os interessados, que se ajustavam em relação aos ônus internos ao grupo e os bônus gerais para, tomando em conta um determinado terreno formalmente rural, até mesmo com área mínima, sobre ele se estabelecessem diversos ocupantes, observando apenas que não se destinava a qualquer atividade rural, mas declaradamente para utilização de natureza urbana.

Em síntese, deslocando-se para o plano das terras rurais, a estratégia das ocupações informais imaginou-se descompromissada com os rigores das leis que regem a ocupação da propriedade urbana, sobretudo porque as limitações a estas são mais acentuadas que às aquelas. Assim como a água tende a não se confrontar com os obstáculos ao seu caminho, preferindo antes contorná-los, o “contorno” da criação dos denominados “condomínios rurais” foi encontrar no regramento da propriedade rural as facilidades para constituírem-se como situação de fato e contra a qual o aparato normativo de fiscalização do Estado não estava calibrado para lidar na seara urbana. Todavia, não eram condomínios rurais propriamente – por absoluta ausência de atividades agropastoris neles exercidas –, tampouco eram urbanos

no plano do regramento material por falta de adequação legal-formal. Somente no plano dos fatos é que se nota não se tratar de sítios rurais, e sim de sítios urbanos típicos.

4.2.2 O CPR diante dos mecanismos legais de tutela da ordem urbanística

Esse quase limbo normativo e ausência de mecanismos de fiscalização favoreceram a instituição de diversos daqueles núcleos habitacionais que se autodenominavam “condomínios rurais”, somente encontrando a resposta serôdia do Estado por meio da instituição do mecanismo legal tendente a coibi-la, o que veio com a LD n.º 2.105/1998, ao instituir o Código de Edificações do Distrito Federal:

Art. 1.º O Código de Edificações do Distrito Federal disciplina toda e qualquer obra de construção, modificação ou demolição de edificações na área do Distrito Federal, bem como o licenciamento das obras de engenharia e arquitetura.

Art. 2.º O Código de Edificações do Distrito Federal objetiva estabelecer padrões de qualidade dos espaços edificados que satisfaçam as condições mínimas de segurança, conforto, higiene, saúde e acessibilidade aos usuários e demais cidadãos, por meio da determinação de procedimentos administrativos e parâmetros técnicos que serão observados pela administração pública e pelos demais interessados e envolvidos no projeto, na execução de obras e na utilização das edificações.”

Parágrafo único. Os padrões de qualidade de que trata este artigo serão majorados em benefício do consumidor e do usuário das edificações, sempre que possível.

Diante dos fatos e das premências, o Código de Edificações do Distrito Federal de 1998 não fez distinção entre terras urbanas e terras rurais (artigo 51), para efeitos de sua incidência vinculante, na esperança de, assim, coibir a proliferação dos denominados “condomínios rurais” ou outras estratégias informais para a ocupação da terra diante dos parâmetros da legalidade urbanística. Sua técnica abarca ambas as situações, sujeitando os interessados construtores ao prévio licenciamento da obra⁹² e, nas hipóteses de infração,

⁹² “Art. 51. As obras de que trata esta Lei, em área urbana ou rural, pública ou privada, só podem ser iniciadas após a obtenção de licenciamento na respectiva Administração Regional.

§ 1º Obras iniciais, obras de modificação com acréscimo ou decréscimo de área e obras de modificação sem acréscimo de área, com alteração estrutural, são licenciadas mediante a expedição do alvará de construção.

§2º Obras de modificação sem acréscimo de área e sem alteração estrutural são licenciadas automaticamente, por ocasião do visto ou da aprovação do projeto de modificação, dispensada a expedição de novo alvará de construção.

impondo aos infratores penas administrativas de advertência, de multa, de embargo parcial ou total, de interdição parcial ou total ou edificação, de demolição parcial ou total da obra e apreensão de materiais, equipamentos e documentos⁹³.

Certamente que a restrição legal editada para o âmbito local encurta o raio de ação dos que atuam contra as diretrizes da política urbana estabelecida a partir do artigo 182 da Constituição Federal. Porém, não se pode pressupor que as ilicitudes construtivas não continuem a florescer, posto que nesse particular aspecto duas questões emergem com incomensurável realidade: a primeira, as minguadas capacidades e limitações a que se sujeita o aparelho fiscalizador, que não foi capaz de atuar para evitar a proliferação de ocupações ilegais, levantadas no silêncio da noite ou à luz do dia, mas de alguma forma fora do controle do planejamento urbano que toca ao Estado – quiçá se esse mesmo aparelho não sofreu de interferências que lhe retirassem a autonomia institucional; segunda, a questão social não se resolve apenas com o normativismo, que encurta a realidade do mundo da vida, sem dar resposta a questões de direitos sociais bem mais profundas no trato das ocupações em meio às realidades social, jurídica, econômica e política.

Se por um lado os ocupantes agiram formalmente contra a ordem urbanística, por outro, ao Estado recaem responsabilidades por omissões nas tímidas ou inexistentes políticas públicas para acomodar na mesma proporção o crescimento populacional no DF a partir da década de 1970.

O CPR, considerando-se a ocasião da sua constituição, deixa pressupor que a autodesignação trouxe consigo a estratégia da ocasião, com a qual buscou interpor-se no meio social, político e jurídico na esperança de encontrar uma solução que legitimasse o empreendimento. Fica, pois, a conclusão segura de que o CPR, ao menos na acepção técnica-jurídica, “condomínio” não é. A representatividade dos interesses dos respectivos moradores ou ocupantes, uma vez formalmente organizada, pode adequar-se – na respectiva natureza e

§ 3º Edificações temporárias, demolições, obras e canteiros de obras que ocupem área pública são objeto de licença.”

⁹³ “Art. 163. Os responsáveis por infrações decorrentes da inobservância aos preceitos desta Lei e demais instrumentos legais afetos serão punidos, de forma isolada ou cumulativa, sem prejuízo das sanções civis e penais cabíveis, com as seguintes penalidades:

I - advertência;

II - multa;

III - embargo parcial ou total da obra;

IV - interdição parcial ou total da obra ou da edificação;

V - demolição parcial ou total da obra;

VI - apreensão de materiais, equipamentos e documentos.”

finalidade jurídica – à figura da associação civil⁹⁴. A definição da forma jurídica tem relevância para que, assim considerada, tenha a sua exata localização no mosaico da regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais.

4.3 Origem e Situação da Fazenda Santa Maria, o Sítio que Abriga o CPR

Conforme a certidão expedida pela Procuradoria Geral do Estado de Goiás, a respeito do Registro Paroquial n.º 05, de 08/06/1857, em nome de Manoel da Paixão Pereira e outros (doc. Anexo VII), pelo valor histórico que contém, dela se extrai:

CERTIFICAMOS que revendo neste Órgão os livros de Registros Paroquiais em nosso poder, encontramos o Livro n.º 20 da antiga Freguesia de Santa Luzia, e nele às fls. 3 e 3 verso, o assentamento da Declaração n.º 5 de seguinte teor: “N 5 Declaração que faz Manoel da Paixão Pereira, Manoel Onofre, João Garcia e Luiz Pereira Braga, por si, e como Tutor de seus irmãos menores, Anastácio, Alexandre, Ana e Augustinho de umas terras que possuem, no Município desta Villa de Santa Luzia, para serem registradas na conformidade do Regulamento de 30 de Janeiro de 1854. Os abaixo assinados possuem um Sítio denominado Santa Maria, contendo dito citio terras de cultura, e campos de criar, distante desta Villa tres legoas mais ou menos, dividindo se pela parte do nascente com terras do Alferes José Caetano do Nascimento; pelo puente com terras de Donna Thereza, pelo Sul com terras de José Poncianno, e pelo Norte com terras de Manoel Pereira, cujas terras as havemos a primeiro por compra a Joaquim de Souza, e o mais por herança de nossa finada mãe e sogra Mathildes Gonçalves, cuja compra foi feita aos 10 de Junho de 1840, e a herança a houemos desde 18 de Setembro de 1855, tendo de estenção de nascente a puente meia legoa e de Norte a sul uma legoa mais ou menos. Villa de Santa Luzia 4 de Junho de 1857. Arogo de Manoel da Paixão Pereira, Manoel Onofre, João Garcia e Luiz Pereira Braga = Joaquim Felix Nogueira=Que vy assignar Joaquim Ferreira Ribeiro e eu Padre Simeão Estylita Lopes Zedes, escrivão dos Registros que escrevi nesta Villa de Santa Luzia, aos 8 de junho de 1857. o Vigrº Delfino Machado de Faria.” Nada mais a certificar a vista dos aludidos assentamentos, aos quais nos reportamos e damos fé.

Desse Registro Paroquial e inventários sucessivos processados ao longo de um século nada se deu a conhecer aos Registros Imobiliários, senão quando descerrada a Matrícula n.º 101.275 do 3.º RI/DF em 10/10/1985, no que foi sucedida pelas Matrículas n.º 27.848 e a subsequente e atual n.º 42.569 do 5.º RI/DF. Abstém-se o pesquisador – posto que escapa ao

⁹⁴ CC, art. 53: “Constituem-se associações a união de pessoas que se organizam para fins não econômicos. Parágrafo único. Não há, entre os associados, direitos e obrigações recíprocos.”

objetivo deste trabalho – de discorrer acerca de possíveis inconsistências de que padece o descerramento inicial feito no sistema matricular⁹⁵ vigente desde 01/01/1976, por determinação da LRP (art. 298), sem que antes aquela propriedade tenha se submetido ao já superado sistema das transcrições e inscrições até então guiado por diretrizes do CC de 1916 e pela LF n.º 4.857/1924, que estão revogadas.

Examinando o conteúdo registral referido vê-se que, com o falecimento de Mathildes Gonçalves, tocou aos herdeiros João Pereira da Paixão, Anastácio Pereira da Paixão, Pedro Alexandre Teixeira Magno, a cada um, 6\$250 (seis mil, duzentos e cinquenta réis) e, ao viúvo Manoel da Paixão Pereira tocou 50\$000, conforme sentença proferida em 20/09/1855, assim consignada na Av-1/27.848 do 5.º RI/DF. Ressalvados os inventários, nesse interregno que vai de 1855 a 1960 praticamente nada se fez para a consolidação do direito de propriedade, tampouco de preservá-la nos seus aspectos técnicos de registro visando à especialização objetiva e subjetiva que outorgasse certeza jurídica a respeito da coisa em si mesma e seu vínculo real com seus respectivos proprietários e sucessores, que agora se mostram reconhecidos por números da casa das centenas. Mas é relevante considerar que o paradigma da construção e mudança da Nova Capital coincide inteiramente com o período mais instável da indefinição fundiária da Fazenda Santa Maria, tanto que a Comissão de Cooperação para a Mudança da Capital não conseguiu reunir elementos informativos que dessem suporte à desapropriação correspondente e assim incluir aquela propriedade no controle público do território criado ao final da década de 1950.

Como exemplo de tantos imbróglis fundiários correntes no DF, já se presente que a coisa imóvel daquele tempo, de utilização rural e de pouco valor em face da respectiva economia de subsistência da época, não despertava para os cuidados formais determinados pelas leis de registros públicos, que assim atestassem e preservassem elementos da segurança jurídica forjados para a proteção dos bens de raiz. Foi então que a mudança abrupta do paradigma tornou-as acentadamente valiosas e, pela maior valia, despertou a cobiça geral. A ação política eleitoreira, nas franjas das demandas populares resultantes da falta ou insuficiência de políticas públicas para a acomodação condizente do crescimento populacional, apresentou-se como o primeiro algoz a deplorar o interesse da comunidade de quase quatro centenas de proprietários atuais – em geral pobres – ao estabelecer parte da cidade formal de Santa Maria em área que pertencia aos remanescentes de quilombo, sem

⁹⁵ LRP, art. 176, § 1.º, inciso I: “cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro registro a ser feito na vigência desta lei;”

antes pagar-lhes qualquer preço por desapropriação. Os dividendos que devem ter sido colhidos nas urnas correspondem ao passivo atual com o qual o Estado tem que lidar e equacionar. Como se não bastasse, na esteira do fato político, o mesmo imóvel foi tomado em outra parte por um contingente populacional contado na casa de dezena de milhar, formado por pessoas predominantemente pobres que ali também se instalaram pelas próprias forças e sorte, constituindo então o atual CPR. Há, ainda, evidências de que grileiros também atuaram fortemente na região, deixando lá seus negócios consubstanciados em títulos duvidosos, até mesmo impugnados em demandas judiciais específicas, mas que aqui não precisam ser trazidas somente para aumentar o volume interminável de indesejáveis acontecimentos correlatos, que apenas ofuscariam o objeto que se quer descortinar.

Tanto a ação do político caça-votos quanto a ação da comunidade de fato, se é que não operavam em regime de mútua cooperação, ignoraram os elementos jurídicos naquilo que regulam o direito de propriedade, como se estivessem a desprezar seus efeitos ainda por se revelar no mundo concreto da vida.

Regresse-se, porém, a 03/11/1960 – já no novo paradigma de valor imobiliário determinado pelo advento fabuloso da Nova Capital – quando prosseguia a sucessão formal das terras da Fazenda Santa Maria, a começar pela retificação dos nomes dos que, embora mortos na primeira metade do século XX, sucediam a Mathildes Gonçalves, aquela a que se reportava o longo Registro Paroquial n.º 05, de 1857. Essa sucessão formal de 1960 tinha, por óbvio, o propósito de atender interesses que se revelariam somente voltados a pessoas do presente, pessoas que até então ainda não haviam sido identificadas como ligadas de algum modo real à terra objeto do conflito antigo – e agora complexo. Mas seguramente estavam por trás de toda a ação. Então, pelo juízo do inventário de 1960:

[...] foi determinado que se lavrasse, de acordo com os dados fornecidos pelo agrimensor, o auto de orçamento da divisão da fazenda Santa Maria, fazendo constar: a) – que o imóvel dividendo confina, ao norte, [...]; b) – que a área do imóvel é de 5.900 has., 64 ares e 00 cas., ou sejam 1.220 alqueires geométricos, sendo avaliados, uniformemente, à razão de dez mil cruzeiros cada alqueire, num total de Cr\$ 12.200.000,00; c) – que a partilha entre os condôminos, tendo obedecido ao critério de igualdade e comodidade das partes, ao laudo dos peritos e ao despacho proferido pelo MM. Juiz, é feita da seguinte forma: 1) aos condôminos Alexandre, Anastácio, Agostinho e João Pereira Braga (espólio) cabe um quinhão em uma só gleba, situado dentro do Distrito Federal, em comum e partes iguais para todos, com a área de 130,800 alqs., no valor de Cr\$ 1.308.000,00. 2) – [...]; 3) Ao condômino José Antônio da Silva [...].

Na sequência, sobreveio a divisão homologada por sentença de 20/12/1960, e por ela finalmente restou discriminada a gleba de terras denominada “Quinhão n.º 23”, que, em comum e com área estimada em 130,8 alqueires, tocou aos herdeiros Alexandre, Anastácio, Agostinho e João Pereira Braga. É curioso o fato de que esses herdeiros, posto que reconhecidamente ausentes⁹⁶ para os efeitos das leis civis, tenham sido contemplados com a parte de terras menos favorável à agricultura ou pastoreio, isto é, terras de menor interesse econômico no paradigma de valor que se transpunha e por isso menos interessadas ao controle fundiário pela via tabular do registro imobiliário.

Considere-se o fato de que aqueles herdeiros ausentes, embora contemplados no inventário concluído em 1960, não tinham descendentes conhecidos para suceder-lhes na linha reta, até porque eles próprios eram ausentes. Por isso, a sucessão quanto a eles foi inteiramente na linha colateral⁹⁷, circunstância que também pode ter contribuído negligentemente na proteção formal da propriedade, se é que a condição econômica e social da comunidade familiar dos proprietários também não constituía impedimentos contingenciais.

Outro fato relevante é que, deferido o pagamento aos herdeiros Anastácio, Agostinho, João e Alexandre Pereira Braga no inventário de 1960, outro se abriu em 1963, somente alcançando termo quatro décadas depois, quando em 05/09/2005 foi proferida a respectiva sentença homologatória pelo juízo das sucessões da Comarca de Cidade Ocidental-GO⁹⁸, nos autos n.º 594/1998 (doc. Anexo XXIX). Somente por esse derradeiro inventário e por sobrepartilha é que finalmente foram reconhecidos e determinados nada menos que 378 herdeiros, todos da linha colateral, que se achavam vinculados ao espólio em nada menos que quatro troncos também colaterais que se ramificavam em até cinco gerações que se formaram no curso dos inventários (ou ausências deles) desde 1855.

Diante da indivisibilidade da coisa entre tantos herdeiros, o pagamento da herança se fez pela entrega de “frações ideais”, em que a mínima foi de 0,0029% do total do imóvel e a máxima de 3,1250%. Tal solução veio para superar a vedação legal quanto à formação de

⁹⁶ CC, art. 22: “Desaparecendo uma pessoa do seu domicílio sem dela haver notícia, se não houver deixado representante ou procurador a quem caiba administrar-lhe os bens, o juiz, a requerimento de qualquer interessado ou do Ministério Público, declarará a ausência, e nomear-lhe-á curador.”

⁹⁷ CC, art. 1829: “A sucessão legítima defere-se na ordem seguinte: I – aos descendentes [...]; II – aos ascendentes [...]; III – ao cônjuge sobrevivente; IV – aos colaterais.”

⁹⁸ CPC, art. 96: “O foro do domicílio do autor da herança, no Brasil, é o competente para o inventário, a partilha, a arrecadação e o cumprimento de disposições de última vontade e todas as ações em que o espólio for réu, ainda que o óbito tenha ocorrido no estrangeiro.

Parágrafo único. É, porém, competente o foro:

I – da situação dos bens, se o autor da herança não possuía domicílio certo; [...].”

minifúndios, já que a porção de terras estimada em 130,8 alqueires não admitia divisão cômoda de modo a atender a todos com quinhões de área superior ao mínimo legal. Ademais, partes consideráveis dessas terras foram deferidas a credores, em pagamento de honorários profissionais, e a contratos de cessão de direitos. Ainda assim, a unidade do monte-mor manteve-se relativamente intacta, tanto que apenas três herdeiros alienaram os respectivos direitos hereditários a pessoa que até então não participava da sucessão *causa mortis*.

A complexidade do inventário não terminou com a partilha homologada em 2005. A ela se sucedeu a expedição dos correspondentes formais de partilha, para registro em Ofício Registral Imobiliário. Porém, diante de indefinições fundiárias ligadas à especialização objetiva do imóvel Fazenda Santa Maria – inclusive porque, em razão delas, o imóvel padecia de ordem judicial de bloqueio de matrícula nos moldes da Av-8/27.848 –, foram necessárias providências de natureza administrativa que levaram ao georreferenciamento, inclusive ao cadastramento fiscal, de modo que somente na data de 04/06/2014 o 5.º RI/DF deferiu o registro dos formais de partilha, atribuindo a cada herdeiro, sucessor ou credores contemplados, a respectiva cota ideal no terreno, tornando assim os respectivos direitos de propriedade, finalmente, sujeitos à disponibilidade plena.

Posto que os herdeiros, sucessores ou credores não poderão alcançar a dissolução da comunhão por meio da divisão, até mesmo porque enfrentam o óbice da inexistência de comodidade de divisão decorrente de limitações legais quanto ao fracionamento mínimo de terreno ainda em situação jurídica rural⁹⁹, a opção que se desponta é a alienação das respectivas frações, como a quem pretender constituir-se empreendedor imobiliário na região, que, aproveitando-se das diretrizes urbanísticas¹⁰⁰ já definidas em negociações comutativas entabuladas com o Poder Público Distrital, deverá abrigar projetos privados de urbanização e oferta mercantil de unidades de moradia que se constroem em suas áreas ainda desocupadas.

O árduo trabalho, distribuído em diversas frentes e competências, tantas vezes exigindo sincronismos no processo comunicativo central, encerrou peremptoriamente a fase

⁹⁹ O módulo mínimo de parcelamento da terra rural tem fundamento normativo do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64, arts. 4º, II e 50) e foi definido regionalmente pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, por meio da Resolução Especial nº 20, de 28/05/1980. Assim, sem obediência ao limite mínimo do parcelamento rural, a ele não se dará registro imobiliário.

¹⁰⁰ As diretrizes urbanísticas da área de expansão de Santa Maria foram adotadas com o projeto DIUR nº 01/2014 e aprovadas pela Portaria nº 12, da Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal, publicada no DODF nº 54, de 17/03/2014, p. 8. Tais diretrizes, na medida em que elevam o potencial construtivo na região, agregam valor às terras que remanesceram aos atuais herdeiros-proprietários da Fazenda Santa Maria, permitindo-lhes ganhos compensatórios equivalentes pelas partes de terras que cederam sem ônus ao Poder Público para viabilizar a regularização fundiária urbana de interesse social na forma da Lei 11.977/2009. (Doc. Anexo X)

do acerto fundiário somente no começo do novo milênio, quando os atuais 379¹⁰¹ herdeiros, cessionários e credores dos espólios de Alexandre, Anastácio, Agostinho e João Pereira Braga finalmente tiveram seus direitos reconhecidos e consubstanciados na sentença homologatória da sucessão, a qual se acha abrigada no Registro de Imóveis por meio do R-1 da Matrícula 42.569 do 5.º RI/DF.

Certamente que a história da Fazenda Santa Maria, que remonta a meados do século XIX, e toda a flexão de fatos contundentes desencadeados ao seu redor, sobretudo, com o advento da Nova Capital, tudo isso somado aos poderosos fenômenos econômicos, sociais e políticos que agitaram o até então bucólico Planalto Central, não cabem na dimensão do presente trabalho, embora o imaginário deva colmatá-los para melhor ilustração e compreensão dinâmica dos fenômenos. Com isso, o abandono ao resgate histórico desses fatos poupa a narração enfadonha, que está além da proposta inicial do trabalho sob apresentação.

Cabe, pois, com suporte nesse episódio, na experiência forense do pesquisador e nos estudos aqui apresentados, fazer aviso de que o persistente descontrole fundiário, sobretudo em relação a terras encravadas na área de influência ou expansão urbana, propende ao abrigo dos conflitos acentuadamente multivariados e complexos, cujas soluções costumam ser proporcionalmente mais difíceis e onerosas quanto mais lhe é postergado tratamento ou prevenção. Demais disso, o acerto e o controle fundiário constituem condição prévia, *sine qua non*, para se cogitar dos subseqüentes acertos urbanístico e ambiental que precedem toda titulação fundada no sistema da regularização fundiária urbana definida pela LF n.º 11.977/2009.

4.3.1 O espaço urbano, as demandas judiciais e a propriedade ocupada pelo CPR

Visando à proteção ao direito de propriedade dos herdeiros, foram instauradas cerca de 2.500 ações individuais na Justiça do DF, sendo autores os espólios que representavam os

¹⁰¹ O formal de partilha contemplou 375 herdeiros colaterais, um cessionário por ter adquirido por ato de vontade três quotas dos herdeiros legítimos, bem ainda mais três credores do monte-mor, totalizando assim 379 condôminos contemplados (R-1/42.569, 5.º RI/DF).

herdeiros¹⁰² e, como réus, cada um dos ocupantes informais do CPR. Tais demandas experimentaram sentenças judiciais que não adotavam a mesma linha de entendimento hermenêutico, obviamente sem uniformidade no resultado. Apenas a título de ilustração, determinados entendimentos judiciais calcificaram-se na formalidade do não cabimento de pedido reivindicatório contra o ocupante individualmente considerado, posto que não existiam “lotes” formais constituídos segundo o regramento da lei. Nessa linha de entendimento, sem a existência da *res* formal criada segundo a lei, não há sequer o que ser reivindicado, faltando assim pressupondo basilar do procedimento da denominada Ação Reivindicatória¹⁰³. Outros entendimentos julgavam improcedentes os pedidos autônomos, por razões igualmente variadas. Porém, noutra direção, outros pedidos reivindicatórios eram reconhecidos legítimos na subjetividade hermenêutica, segundo os diferentes órgãos judicantes que respondiam a essas demandas.

Com efeito, a recuperação da posse pretendida pelos herdeiros somente se tornava mais incerta, dispendiosa e traumática. Pelas divergências de entendimentos entre os diversos juízes aos quais eram distribuídas as demandas do conflito possessório multitudinário, não obstante a essência do fato e das normas legais fossem as mesmas nas repetidas relações jurídicas que se formavam no mesmo espaço-tempo, porém, experimentavam a incongruência da possível desocupação forçada de uns terrenos e não de outros, até mesmo lado a lado. Isso se deve a efeito que as dissidentes correntes de pensamento jurídico produzem, como já foi ressaltado alhures.

Era imprescindível que o conflito fosse unificado na competência e hermenêutica de um só órgão jurisdicional. Até certo ponto, isso foi alcançado com a criação da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal – VMADUF/DF, quando a lei lhe deu competência material exclusiva para dirimir os conflitos coletivos pela terra em todo o DF. Com isso, os processos que ainda estavam pendentes de julgamento foram redistribuídos à VMADUF/DF. Contudo, mesmo assim não se teve conforto na medida em que persistiram os dissidentes entendimentos materiais e formais manifestados nos julgamentos dos recursos levados à instância colegiada, *locus* em que os seus órgãos jurisdicionais autônomos também tinham dissidências hermenêuticas, circunstância que fazia

¹⁰² CPC, art. 12: “Serão representados em juízo, ativa e passivamente: [...] V – o espólio, pelo inventariante; [...]”

¹⁰³ O direito de reivindicar é decorrente do exercício do direito real de propriedade (CC, art. 1.225, I) pelo que poderá sujeitar-se ao direito de seqüela (art. 1.228): “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.” E o direito de propriedade só se reconhece a partir do registro do correspondente título aquisitivo, conforme arts. 1.227 e 1.245 do C. Civil.

persistirem as dificuldades de execução dos julgados não uniformes, pela radical diferença de conteúdo. A isso se misturavam algumas situações que, vencendo o filtro recursal, chegaram a receber julgamento de mérito no Superior Tribunal de Justiça. Em outras, simplesmente persistia a força da coisa julgada, que foi alcançada nos casos decididos definitivamente antes da criação da VMADUF/DF.

A babel do discurso jurídico tem o poder de produzir situações fabulosas como esta. Deixa perplexo o próprio jurista e, muito mais, o jurisdicionado. Mas é daí que, como um lampejo, vem a consciência da anomalia de Khun (2009), para no instante seguinte sugerir a ação totalizante na lida com a realidade maior que a ação particularista fragmentou sem produzir respostas aceitáveis pela comunidade. Afinal, não era uma simples questão de escolha sobre qual o modelo de sentença adotar, seja qual fosse o sentido de composição que continha em seu bojo, para resolver os conflitos individualizados. Para o jurista atento, sabe ele que existe enorme diferença entre a ação que simplesmente resolve o processo¹⁰⁴⁻¹⁰⁵, e a ação que produz solução ao problema que subjaz ao processo. Ora, “resolver o processo” poderá ou não “resolver” a lide, o conflito. Mas, se o conflito for resolvido, por via de consequência o “processo” estará automaticamente “resolvido”, eis que este tem no “objeto”, necessariamente, um dos seus elementos constitutivos. Somente resta consignar que a ação racional não se dirige teleologicamente à resolução de processos, mas à resolução do conflito, tornando assim o processo uma questão secundária e, por isso, pouco interessante na perspectiva do resultado.

É dever do Estado, por seus poderes constituídos, governar, fazer e distribuir justiça. E o poder cabe aos mandatários da nação. São eles os “magistrados”¹⁰⁶ em sentido amplo, independentemente de qualquer cisão tripartite que leve um poder a escudar-se na ação ou na omissão do outro. Tampouco constitui escusa justa do Estado a ineficiência de seus próprios instrumentos procedimentais forjados para dirimir as contendas. Afinal, paira sobre o Estado a suprema contingência para compor os conflitos internos, eis que se constitui em mediador institucional monolítico. Cumpre-lhe, por isso, o ônus irrecusável de mediar, direta ou indiretamente, os dissensos do corpo social por meio de processos comunicativos ou políticas públicas que produzam a pacificação social, isto é, mediação *lato sensu*.

¹⁰⁴ CPC, art. 267: “Extingue-se o processo, sem resolução do mérito: [...]”

¹⁰⁵ CPC, art. 269: “Haverá resolução do mérito:

I – quando o juiz acolher ou rejeitar o pedido do autor; [...]”

¹⁰⁶ “Magistrado: [...] 1. Indivíduo investido de *múmus público*, i. é, delegatário de poderes da nação ou do poder central, para governar ou distribuir justiça.” [...] (FERREIRA, 1986, mesmo verbete).

Essa perspectiva é a que então atua na concepção da consciência da complexidade do objeto. Por isso, é de se registrar de modo complementar que os espólios representantes dos herdeiros intentaram indenizações na via judicial pelas áreas desapropriadas, ou simplesmente tomadas por apossamento administrativo¹⁰⁷ caracterizado no abandono estatal pela conclusão do projeto desapropriatório formal, embora mantida a ocupação pública de fato. Os decretos de desapropriação caducaram pela falta de ação que lhes dessem vigor final.

Assim, todos os personagens da trama tecida pela história, pela política e pelo produto social, econômico e jurídico, predominantemente, se encontravam presos ao mesmo espaço-tempo e nele não divisavam as possibilidades do equacionamento geral de seus respectivos interesses em conflito, mormente na limitada e tímida ferramenta da sentença judicial, sobretudo na evidenciada desatualização do seu método científico. Nesse quadro, os proprietários-herdeiros se viam frustrados pelas descomunais dificuldades práticas para ver realizado em seu proveito o direito de propriedade. De sua vez, os ocupantes (de certa parte da cidade de Santa Maria) e os moradores do CPR também se viam longe da solução de problemas fundiários antigos e intrincados, sem perspectivas de se verem atendidos na dimensão do respectivo direito social de moradia. Quanto ao Estado, não obstante cumprirem-lhe as prerrogativas de organizar as funções sociais da cidade e empreender as políticas públicas inerentes à regularização fundiária, pouco poderia fazer se não tivesse disponibilidade para agir nessas mesmas terras e sujeitá-las à sua ação concreta, nem mesmo em relação às áreas que pretendeu desapropriar e em relação às quais situava apenas uma parte do problema, ou em relação à área do CPR propriamente, que jamais fora declarada de interesse social para fins de desapropriação. Por fim, o interesse difuso concernente à ordem urbanística e ambiental, os mais negligenciados, porquanto secundários nos campos das batalhas sociais, igualmente estavam fora de cogitação para o respectivo equacionamento ante a responsabilidade de pessoas indeterminadas ou sem respaldo técnico e econômico para fazer frente aos correspondentes ônus.

¹⁰⁷ “Apossamento administrativo é o fato administrativo pelo qual o Poder Público assume a posse efetiva de determinado bem. Guarda semelhança com a desapropriação indireta, mas, enquanto essa atinge o direito do proprietário, acarretando a perda direta do próprio domínio em virtude da ocupação do bem pelo Estado, no apossamento administrativo a ação estatal investe mais diretamente contra o indivíduo que tem a posse de determinado bem, geralmente imóvel.” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 871)

4.3.2 O espaço-tempo e os interesses em conflito: propriedade, moradia, ordem urbanística e proteção ambiental no CPR

É nesse espaço geográfico que, desde a implantação do CPR, interagem diversos interesses conflitantes: os da classe dos proprietários-herdeiros, visando ao provimento que lhes garanta os direitos que a retomada propicia no longo horizonte da tutela constitucional à propriedade; os da classe dos ocupantes, pelo desejo de concretude do seu direito social à moradia; os do Estado, consoante suas políticas públicas e prerrogativas de organizar e executar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; os da classe dos interessados difusos, isto é, a comunidade dos indivíduos indeterminados a quem a restauração e a manutenção da ordem urbanística e a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado¹⁰⁸ constituem direitos indeclináveis.

O espaço de comunicação desses respectivos interesses esteve sobremaneira limitado, quando não estagnado, pelo formalismo das leis processuais, pelos ânimos dos espíritos exaltados, reforçando tudo isso a situação de inércia estrutural que não permitia ao sistema judicial clássico de solução de conflitos atuar de modo mais abrangente e eficiente em relação a todos.

4.4 Deveres do Estado, Direitos da Cidadania no CPR

Já se disse que o Estado, como abstração, personifica a unidade jurídica da comunidade, ligando os seus indivíduos por direitos e deveres recíprocos, emanados dos desejos próprios do pluralismo democrático. Refere-se, aqui, pois, ao Estado Democrático de Direito, como assim declara a Constituição Federal, no seu artigo 1.º, para diferenciá-lo de outras formas de Estados, como o mero Estado de direito ou o Estado que se diz apenas democrático.

¹⁰⁸ O meio ambiente, como bem de uso comum do povo e assim definido pela CF/1988 (art. 225), não constitui bem público, embora seja obrigação do Estado e de toda a coletividade protegê-lo.

A democracia não é um conceito com limites, que neles se esgota. Antes, constitui-se em prática contínua no rumo de um aperfeiçoamento infinito. Mostras desse dinamismo nos são dadas por Sousa Santos (2002, pp. 48-49), a respeito da inadequação da democracia liberal hegemônica e da democracia representativa clássica, tanto na primeira fase – com a ideia do consenso –, quanto na segunda – com o sistema eleitoral de representação –, assegurando o autor que (p.50):

É possível, portanto, perceber que a teoria hegemônica da democracia, no momento em que reaberto o debate democrático com o fim da guerra fria e o aprofundamento do processo de globalização, está frente a um conjunto de questões não resolvidas que remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa. Essas questões se colocam de modo mais agudo naqueles países nos quais existe maior diversidade étnica; entre aqueles grupos que têm maior dificuldade para ter os seus direitos reconhecidos [...]; nos países nos quais a questão da diversidade de interesses se choca com o particularismo de elites econômicas [...]

Como se nota, o sistema orgânico do Estado Brasileiro está explicitamente apoiado nos direitos fundamentais e nos direitos sociais, de tal maneira que os objetivos políticos somente poderão ser alcançados por meio da superação dessas prioridades garantidas, em prol do equilíbrio social e político.

O poder legítimo do Estado somente permanece legítimo enquanto estiver a serviço do desejo onipotente que tudo fundou, não podendo dele se desgarrar sem se deslegitimar na mesma proporção do afastamento no qual incorrer. Logo, a higidez política e jurídica do Estado passa necessariamente pela concreção das suas promessas estruturais declaradas no momento da fundação, que ali foram postas exatamente para garantir o equilíbrio dos interesses multifacetados que se acham incrustados no pluralismo da sociedade, superando ou compensando suas diferenças e contradições ao ponto de formar ou manter a unidade nacional.

O entrelaçamento entre filosofia, direito e ciências sociais na perspectiva habermasiana indica a possibilidade da integração social em meio aos fatores de desagregação capitaneados pelos processos globalizantes e hegemônicos da contemporaneidade. É precisa a conclusão do autor (HABERMAS, 2012, vol. I, p. 171):

Em síntese: O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados. Tais aspectos não constituem meros complementos, funcionalmente necessários para o sistema

de direitos, e sim, *implicações* jurídicas objetivas, contidas *in nuce* nos direitos subjetivos. Pois o poder organizado politicamente não se achega ao direito como que a partir de fora, uma vez que é *pressuposto* por ele: ele mesmo se estabelece em formas de direito. O poder político só pode desenvolver-se através de um código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais.

Por isso, toda a legitimidade do Estado e a sua própria higidez institucional somente podem ser reconhecidas a partir da concreção dos direitos fundamentais e dos direitos sociais pressupostos como fundamentos do próprio Estado ao declarar, entre outros, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político (CF/1988, artigo 1.º, incisos II, III e V), indicando em seguida no seu artigo 3.º:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Portanto, não é possível alcançar os objetivos fundamentais que foram constitucionalmente cunhados pela força do desejo fundacional onipotente, senão pelo cumprimento dos direitos e garantias fundamentais e dos direitos sociais que estão enumerados no art. 5.º e se estendem até o art. 11 da CF. Logo, os deveres fundamentais e sociais do Estado correspondem aos direitos da cidadania e, em função desses direitos e obrigações recíprocas, tem-se o equilíbrio dinâmico da sociedade, retroalimentando continua e reciprocamente o processo do aperfeiçoamento democrático.

4.5 Os Limites Materiais e Formais do Estado em Face dos Direitos em Conflito no CPR

A clássica divisão tripartite dos poderes republicanos não tem no princípio da independência sentido de disjunção ou fragmentação do Estado, cuja unidade institucional se mantém coesa no princípio da harmonia do seu funcionamento. No entanto, questões internas ao poder, de natureza política, como as que dizem respeito a disputas travadas por diferentes agentes de poder na conquista dos espaços nos quais este se manifesta, nem sempre dirimidas nos limites da cortesia institucional, produzem afastamentos ocasionais com potencialidade

para comprometer a realização dos princípios fundamentais sobre os quais está assentado o Estado Democrático de Direito. Na perspectiva filosófica, no entanto, tais disputas se resolvem, até mesmo como condição de legitimidade justificadora das instituições, eis que a luta interna e sem limites pelo poder somente reduz as energias e recursos que haveriam de servir primeiro ao cumprimento dos objetivos fundamentais do Estado. Aliás, tais objetivos fundamentais excedem ao pragmatismo da separação e ao jogo político pelo poder, como faz anunciar Habermas (2012, vol. I, p. 233):

[...] na perspectiva da teoria do poder, a lógica da divisão dos poderes só faz sentido, se a separação funcional garantir, ao mesmo tempo, a primazia da legislação democrática e a retroligação do poder administrativo ao comunicativo. Para que os cidadãos politicamente autônomos possam ser considerados autores do direito, ao qual estão submetidos enquanto sujeitos privados, é necessário que o direito legitimamente estatuído por eles determine a direção da circulação do poder político. Para isso contribui, por exemplo, a nível de governo, a autorização do pessoal dirigente através dos eleitores, em votações gerais; contribui especialmente o princípio de conformidade à lei, de uma administração que deve estar submetida ao controle parlamentar e judicial.

Ora, o princípio da primazia da legislação democrática é exatamente a preferência inafastável a que se vincula o Estado para realizar os direitos fundamentais e os direitos sociais, base da estrutura principiológica sobre a qual se erigiu o próprio Estado Democrático de Direito. No caso brasileiro, o que já estava implícito recebeu o reforço explícito do disposto no parágrafo primeiro do art. 5.º da CF/1988, ao proclamar imperativamente: “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”

Logo, somente persiste a difícil tarefa de definir o que é direito, a partir das ideologias do pensamento subjetivista e do objetivista, recorrendo-se à solução intermediária da integridade do direito na perspectiva dworkiniana.

Todavia, as disputas de poder político, acentuadamente estribadas em rivalidades partidárias, mantinham o grau das dissidências e por isso contribuíram para não permitir ao Estado-administração o desprendimento de esforços eficazes para dar solução à regularização urbanística do CPR, situação que persistia insolúvel desde quando se implantou vigoroso e irreversível nas terras da Fazenda Santa Maria. A questão controvertida e conflituosa estava, dessa forma, em parte, à mercê de solução estatal administrativa por uma frente e, por outra, na pendência de uma solução jurisdicional e improvável. Todavia, nesse quadro, a atuação isolada de quaisquer dos Poderes estatais era prenúncio de fracasso.

4.6 Ativismo Judicial no CPR

Foi nesse quase impasse que entrou em cena o ativismo judicial, que, fundado em premissas da ação comunicativa, patrocinou a aproximação dos atores sociais e políticos, e também na qualidade de ator judicial preso à mesma situação contextual, abandonou o seu procedimentalismo e se fez partícipe na construção do objeto do consenso.

Para tanto, promoveu a primeira audiência formal de conciliação¹⁰⁹, realizada em 09/04/2010 (doc. Anexo XI), dela participando os espólios que até então representavam os atuais herdeiros e assemelhados (aqueles 379 abrigados no R-1 da Matrícula 42.569, do 5.º RI/DF) e seus advogados, o representante legal da TERRACAP e seus advogados, Defensores Públicos no patrocínio dos moradores informais do CPR, Procurador do Distrito Federal, procuradores ou representantes da CAESB, NOVACAP e CODHAB, Assessor Especial da Secretaria de Governo e a Secretária Executiva do GRUPAR, que assim constituíam o universo das pessoas e instituições cujos interesses se apresentavam mais evidentes.

Na ocasião, algumas questões foram superadas por meio de nove cláusulas ajustadas, embora condicionadas a outros entendimentos futuros¹¹⁰.

Uma segunda audiência nos moldes da anterior foi realizada em 06/05/2010 entre os mesmos personagens, documento Anexo XII, embora nessa ocasião pouco se tenha avançado, vez que a ação componedora dependia de uma precedente opção política do Sr. Chefe do Executivo Distrital acerca do estabelecimento de um determinado marco regulatório necessário à elaboração de política pública para a região.

Na terceira audiência de conciliação, documento Anexo XIII, mais uma vez pouco se avançou. Contudo, mantiveram-se abertos os canais extrajudiciais de comunicação pelos quais os entendimentos poderiam fluir sem intervenção judicial direta.

De fato, os entendimentos foram alcançados por meio do Termo de Compromisso e Ajustamento de Condutas, Setor Habitacional Ribeirão – TAC, documento Anexo XIV, apresentado à homologação judicial em 16/10/2010, homologado na mesma data (documento Anexo XV), pelo que enfim restaram compostos os interesses da classe dos herdeiros-proprietários e dos moradores informais do CPR, os compromissos do Poder Público no

¹⁰⁹ CPC, art. 125: “O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe: [...] IV – tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes.”

¹¹⁰ As cláusulas do acordo parcial estão consignadas no documento Anexo XI.

atendimento ao direito social à moradia e os esforços públicos para o estabelecimento da ordem urbanística e da recuperação ambiental, para a posterior titulação dos moradores do CPR.

O mesmo TAC, no seu alcance, também agasalhou mecanismos consensuais que permitiriam, ainda, dar solução a certa parcela da cidade de Santa Maria, que o Poder Público havia instalado em terras particulares da Fazenda Santa Maria, pelo fenômeno ilegal do apossamento administrativo.

Há que se considerar que o TAC em si mesmo não significava a inteira regularização do CPR, embora a execução de suas cláusulas e compromissos assumidos pelas partes claramente conduzia a esse fim.

Registra-se que, em todo o procedimento, ao Ministério Público foi dada oportunidade da atuação institucional pelo dever do ofício¹¹¹. No entanto, em alongadas razões, afirmou em 29/03/2010 “[...] não possuir interesse público que determine a sua intervenção”. (Doc. Anexo XVI)

Por derradeiro, o ambiente favorável por onde corriam os fluxos comunicativos favoreceu à oportuna e correlata construção de um Protocolo de Procedimentos firmado entre o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, o Governo do Distrito Federal e a Associação dos Notários e Registradores do Distrito Federal, com apoio formal da Universidade de Brasília¹¹², “[...] para ajustar procedimentos que visem construir alternativas para acelerar o processo de regularização fundiária no Distrito Federal”.

O presente trabalho se desenvolveu na metodologia do estudo de caso único: o CPR. Todavia, pode-se aventar a possibilidade de replicações mediante ajustes da ação experimental ao caso concreto. A regularização fundiária urbana, no conceito do art. 46 da LF n.º 11.977/2009, tem sua derradeira fase na titulação dos moradores beneficiários em programa de atendimento ao direito social à moradia, embora tal fase ainda não foi alcançada no caso analisado. Contudo, o propósito do presente trabalho não era somente a regularização fundiária em si mesma, senão também evidenciar a imperatividade do método da mediação como forma de superação dos limites do proceduralismo judiciário, naquilo que a ciência moderna – que o concebeu – já não é capaz de dar respostas a demandas contemporâneas

¹¹¹ CPC, art. 82: “Compete ao Ministério Público intervir: [...] III – nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais em que há interesse evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.”

¹¹² Documento Anexo XVII.

como tais, cuja complexidade e dimensão não se encaixa sem drásticas reduções nos estreitos e rígidos moldes do procedimento judicial contencioso de solução de conflitos.

4.7 O Resultado da Ação no Método Consensual: Atendimento ao Direito de Propriedade

O direito de propriedade é direito individual e está na base principiológica dos sistemas jurídicos e políticos liberais. Logo, reúne força protetiva de índole constitucional, como assim estabelece o art. 5.º, inciso XXII da Constituição Federal de 1988: “É garantido o direito de propriedade.”

No plano normativo abstrato, tal direito constitucionalmente assegurado é obtemperado nos limites e condições da sua função social, vertente na qual já foi inteiramente regulamentado por meio das regras substanciais de direito civil, nada obstando sua concreção nos termos do art. 1.228 do CC: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.”

Ainda no plano formal as leis de processo¹¹³ disciplinam os procedimentos para o exercício do direito de ação à proteção possessória derivada de um mero estado de fato ou mesmo de uma situação de direito, eis que a posse constitui-se num dos atributos da propriedade¹¹⁴.

Porém, no caso do CPR, o direito de propriedade da classe dos herdeiros se fez reconhecido e plenamente à mercê do uso, gozo e disposição, sem que sequer tenha sido necessário o uso da força física e legítima do Estado. A solução consensual supriu esse aspecto de constantes e fenomenais traumas.

¹¹³ O CPC regula o procedimento e as condições das denominadas “ações possessórias”, nos seus artigos 920-933, por meio de manutenção, reintegração e interdito proibitório, em razão de turbação, esbulho ou ameaça à posse, respectivamente.

¹¹⁴ CC, art. 1.196: “Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.”

4.8 O Resultado da Ação no Método Consensual: o Atendimento ao Direito Social à Moradia

Embora o campo da legislação infraconstitucional se apresente bem estruturado – a começar pela LF n.º 10.257/2001, que instituiu o Estatuto da Cidade e com ele regulamentou os artigos 182 e 183 da CF, tornando abstratamente operacional o direito social à moradia previsto no artigo 6.º, até a LF n.º 11.977/2009, que criou o PMCMV e se renovou por modificações legislativas pontuais –, o fato é que a concretude desse mesmo direito empaca nas práticas administrativas e judiciárias. Com isso permanecem inconclusos diversos projetos de regularização fundiária urbana tocados por diferentes unidades da federação, instituições ou órgãos públicos, posto que não alcançaram o ápice da titulação, isto é, a fase derradeira, na qual os beneficiários da ação recebem a outorga da segurança jurídica como uma das diretrizes dos Direitos Humanos organizados no plano do Direito Internacional, seus tratados e convenções, às quais o Estado brasileiro aderiu, adotando-as como normas de direito interno.

A inconclusão de que se fala está posta no relatório da Regularização Fundiária Urbana no Brasil¹¹⁵ (2009), no qual estão catalogadas as experiências levadas a cabo pela União, Ministério das Cidades (RJ), Secretaria do Patrimônio da União, o Distrito Federal, diversos estados e tantos municípios, ou mesmo pela proativa Defensoria Pública. Basta notar que, nos relatos dos casos individuais ali consignados, são raras as situações em que o empreendimento venceu a fase do registro imobiliário, sem a qual não se pode cogitar da titulação subsequente.

Decerto que no estágio atual do projeto consensual de regularização fundiária urbana do CPR também não se alcançou o registro de parcelamento urbano de que se ressenete na perspectiva da LF n.º 6.766/1979. Porém, considerando ser bastante contemporâneo o registro, somente feito em 04/06/2014 sob o n.º R-1 da Matrícula n.º 42.569 do 5.º RI/DF (doc. Anexo II), é de se dar crédito ao tempo para que ele mostre o resultado esperado. Afinal, milita em prol do êxito da regularização definitiva o teor de cláusulas específicas ajustadas no TAC constante do documento Anexo XIV, pela qual a porção de terras ocupadas pelo CPR

¹¹⁵ **Regularização Fundiária Urbana no Brasil** (relatório). Brasília, 2009. Ministério das Cidades.

passará ao domínio do Estado¹¹⁶, abrindo-lhe a inteira prerrogativa para elaborar os projetos urbanísticos¹¹⁷ e ambientais inerentes a todo e qualquer parcelamento regular da terra urbana. Daí, somente restará a potestativa e posterior inserção do projeto de parcelamento no fôlio real imobiliário, ao que se seguirá a fase derradeira da titulação em favor dos ocupantes beneficiários.

4.9 O Resultado da Ação no Método Consensual: o Atendimento aos Direitos Difusos

Os denominados interesses difusos tiveram ingresso normativo expresso no ordenamento jurídico brasileiro por meio da LF n.º 8.078/1990, dispondo sobre a proteção do consumidor em face de fornecedores de bens e serviços. De acordo com a referida lei, ficou assim estabelecido:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

No gênero dos interesses e direitos difusos se incluem a ordem urbanística e a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A primeira categoria foi determinada com o

¹¹⁶ “CLÁUSULA SEGUNDA – DO RECONHECIMENTO DE DIREITO DE DOMÍNIO: [...] II – O PARTICULAR e o ANUENTE, [...], reconhecem em favor da TERRACAP [...] os direitos decorrentes do Decreto n° 13.792, de 20.02.92, que desapropriou em favor do ANUENTE, cujas matrículas foram canceladas por decisão judicial transitada em julgado, não havendo qualquer direito por eles a ser reclamado sobre aquela referida área, os quais se obrigam a proceder a transferência formal de domínio por ato público próprio, [...] CLÁUSULA TERCEIRA [...] SE COMPROMETEM EM: a) transferir o domínio da área ocupada pelo Condomínio Porto Rico, em favor da CODHAB/DF, empresa pública criada pela Lei Distrital n° 4.020, de 25 de setembro de 2007; b) destinar a comercialização de no mínimo 50% (cinquenta por cento) das unidades residenciais por eles edificadas na área remanescente que continuar sob seus domínios, para atender à política habitacional de interesse social do Distrito Federal, sob o regimento da Lei Federal n° 11.977 [...]”

¹¹⁷ As Diretrizes Urbanísticas para o Setor Habitacional Ribeirão e no qual está inserido o CPR, enquanto compromisso do Estado, já foram elaboradas e aprovadas e constam do documento Anexo X.

artigo 182 da CF, ao proclamar a Política Urbana como um dos objetivos do Estado Democrático de Direito, de sorte a “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. A segunda veio com o artigo 225, ao criar uma nova categoria de direito: “[...] direito de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida em proveito das presentes e futuras gerações.”

Porém, a LF n.º 8.078/1990 se ocupou, predominantemente, com o estabelecimento de regras de direito substancial. Em face dessa circunstância se fez imperiosa e complementar uma lei de conteúdo procedimental que estabelecesse as formas pelas quais o direito substancial encontraria sua concretude no mundo da vida. Tanto que a lei substancial, pelo seu artigo 110, cuidou de acrescentar ao texto da Lei da Ação Civil Pública (LF n.º 7.347/1985) o atual inciso IV do artigo 1.º, para atribuir à lei de formas a adequação do procedimento na defesa a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Noutro ajuste, a Medida Provisória n.º 2.180-35/2001 incluiu o inciso VI ao dito artigo 1.º da LF n.º 7.347/1985, pelo qual a defesa da ordem urbanística passou à condição expressa de bem jurídico tutelável como interesse transindividual indivisível, reforçando o que já era implícito em razão da natureza protetiva declarada no artigo 182 da CF e da previsão expressa que já constava do inciso IV.

Faz-se referência a esse aspecto substancial-processual concernente à intangibilidade da proteção da ordem urbanística e ambiental porquanto, tratando-se de bens indivisíveis, que não têm por titulares pessoas certas, determinadas ou determináveis, a circunstância da indivisibilidade dos interesses difusos que se ligam a pessoas indetermináveis impunha o dever da respectiva proteção independentemente de provocação de quem quer que fosse. Portanto, no objeto do consenso e como fundamento dele, sobrelevava irredutível a primazia da ordem pública na dimensão urbanística e ambiental, até mesmo pelo imperativo do princípio constitucional da legalidade, inscrito no artigo 37 da CF.

Assim, nos termos da Cláusula Quinta do TAC em que está consubstanciado o consenso, alínea “e”, itens 1 e 2, ajustaram as partes, nas obrigações que tocam ao Estado, a elaboração do Projeto Urbanístico de Parcelamento, condicionada a ação ao prévio licenciamento ambiental e ao cumprimento das respectivas condicionantes, também a cargo do Estado. Coube ainda ao Estado o ônus da recuperação ambiental de uma área com 48 hectares, degradada por atividade minerária e supressão vegetal (Ver: Fig. 3, pág. 127). Tratava-se de passivo ambiental que, não obstante praticamente impossível identificar os responsáveis diretos, agregava-se à responsabilidade objetiva dos proprietários-herdeiros por

efeito jurídico da natureza *propter rem* de que se reveste, isto é, obrigação que se agrega à coisa como fazem os direitos reais, tornando-a exigível do proprietário a quem o uso, gozo e disposição interessa, sem perquirir a respeito da sua ação ou omissão na consumação do referido passivo.

Registra-se que, ressalvadas as cláusulas gravosas entabuladas na comutatividade do ajuste, “[...] não haverá qualquer compensação financeira entre o ESTADO e o PARTICULAR [...]” em decorrência da conciliação coletivamente alcançada, como assim diz a alínea “c” da Cláusula Quarta, do TAC. (doc. Anexo XIV)

CAPÍTULO V – ESTADO E MEDIAÇÃO NO CPR

O Estado é a soma do que são os seus cidadãos: *L'État sommes nous*. Se por um lado os conflitos se apresentam como condição de superações coletivas e aprimoramento do processo político democrático, por outro também constituem motivo de inquietação e desarranjo das relações sociais, com a subsequente frustração dos objetivos fundamentais do Estado constitucional, se acaso persistirem não superados.

5. 1 Objetivo Geral da Pesquisa no CPR

Cabe ao Estado a função administrativa e jurisdicional para dirimir os conflitos internos, outorgando as condições formais de paz social determinadas pelas forças da soberania interna, não obstante esse modelo seja incapaz de atuar ao rés da psique. A adequação do método jurisdicional ou do consensual será definido a partir das condições e das circunstâncias que gravitam o conflito em si mesmo, de modo que a escolha recairá sobre a ferramenta que oferecer melhores perspectivas diante da realidade do caso. No entanto, nas hipóteses que envolvam o conflito pela terra urbana, notadamente os conflitos de natureza coletiva em que o direito social à moradia constitua o seu núcleo central, a opção pela mediação se impõe inafastável em face do seu potencial e da manifesta inadequação do método judicial, consoante já sustentado, aliás, consistindo aqui objetivo geral de pesquisa investigar os aspectos de inadequação que o sistema contencioso oferece, de modo que então dele se distancie o sujeito da ação quando assim julgar apropriado.

A pacificação dos conflitos nos limites e competências de quaisquer dos poderes estatais tanto opera preventivamente, no instante que os antecede, como no seu curso, inclusive para restaurar direitos individuais violados. Todavia, no âmbito judicial, segundo a CF/1988, artigo 5.º, XXXV, “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”. O enfrentamento institucional dos conflitos, preventivamente ou não, não é competência exclusiva do Poder Judiciário, nas suas atribuições de monopólio jurisdicional. Fora do campo jurisdicional os conflitos também podem ser dirimidos pelo Estado-administração na sua atuação política ou legiferante. Aliás, no âmbito das políticas públicas

há amplos espaços para a atuação que se antecipa aos conflitos, ou a eles dá respostas afirmativas, se já instaurados.

Entretanto, quaisquer que sejam os campos do enfoque – jurisdicional ou político, preventivo ou restaurativo –, a mediação tem o seu espaço, sobre o qual atua para estabelecer condições sociais que ao depois permitam alcançar os objetivos fundamentais do projeto político constitucional. A mediação se apresenta então como a ferramenta que, uma vez aceita, tende a abrigar uma constelação mais ampla e diversificada de interesses aparentemente antagônicos, mas que, uma vez organizados em uma estrutura sistêmica ajustada pelos próprios interessados, tem o condão de vencer a força inercial que mantinha o conflito, desenvolvendo-se a partir daí o fluxo dinâmico da paz social alcançada pelo consenso. O poder dinâmico da mediação nos é dado por Spengler (2012, p. 94), ao indicar que:

A mediação é uma maneira de instaurar a comunicação comunitária rompida entre os cidadãos ou grupos em virtude da posição antagônica instituída pelo conflito. Tratando-se de um intercâmbio comunicativo no qual os conflitantes estipulam o que compete a cada um no tratamento do conflito em questão, a mediação facilita a expressão do dissenso definindo um veículo que possa administrar a discordância e chegar a um entendimento comunicativo. De fato, o principal desafio que a mediação enfrenta não é o de gerar relações calorosas e aconchegantes, sociedades isentas de litígio ou uma ordem de mundo harmoniosa. Ao invés disso, considerando-se a natureza endêmica do conflito, talvez o seu principal desafio seja encontrar mecanismos que possibilitem uma convivência comunicativamente pacífica.

Assim, procurou-se enaltecer diversos aspectos da vida social, tais como os históricos, os políticos, os econômicos, os jurídicos e até mesmo os filosóficos, que se interpõem na solução dos complexos conflitos contemporâneos, e, desse modo, demonstrar a estreiteza dos limites do Direito nos seus procedimentos normativos – formais e substanciais – para o equacionamento dos diversos interesses intersubjetivos, seus níveis de relevância e categorias de seus respectivos titulares. Logo, tornou-se necessário o abandono ao solipsismo jurídico e à rigidez das fórmulas positivas, para que assim fosse possível abarcar (ou ao menos aproximar-se de) toda a dimensão social do conflito fundiário pela terra urbana no CPR, sem o que a realização dos direitos e garantias fundamentais não poderia outorgar condições de prosperidade coletiva, tampouco materializar – de uma só vez – direitos concorrentes que, na estreiteza dos limites judiciais, não se harmonizariam por meio de soluções estritamente jurisdicionais de caráter formal e impositivo.

Em síntese, a complexidade do direito social à moradia não cabe ordinariamente dentro dos limites tão estreitos das sentenças, sendo estas a forma de atuação jurisdicional para a tentativa de pacificar conflitos sociais. Socorre-se, pois, da mediação e suas possibilidades materiais e formais mais amplas, como alternativa e método para alcançar algo que a sentença não teria meios, por absoluta inaptidão metodológica.

5.2 A Mediação Tem Limites?

Poder-se-á dizer que o método jurisdicional construído pela modernidade científica não responde inteiramente às demandas contemporâneas mais complexas, devendo ser experimentado o método da mediação. Porém, a mediação também tem lá seus limites, como quando as partes a ela não se entregam, não a desejam ou não alcançam o consenso coletivo. Por outras palavras, não há garantias de que a mediação responda onde a sentença não fora capaz. E, sem solução por mediação ou por sentença, a situação persistiria insolúvel *ad eternum*, mantendo aceso o conflito para o desgosto de todos.

No entanto, o objetivo deste trabalho não é o de impor a mediação como única e inevitável solução, senão provar que ela se apresenta com maiores vantagens gerais que a sentença ordinária.

Porém, diante do conflito que também não se resolve pelo método da mediação, crê-se existir o espaço da resposta pelo método sentencial do qual se buscou afastar. Mas é nessa circularidade do retrocesso do problema à origem que se cogita uma terceira via, não a de uma sentença tradicional simétrica aos limites da legislação ordinária, mas de uma sentença mais ousada, que rompa radicalmente com o formalismo procedimental estabelecido pelas leis infraconstitucionais de processo e assim possa alargar por inteiro os horizontes da prática judicial. Tal modelo de sentença não convencional, de feição *extra lege* – poderão dizê-la –, o será apenas sob a perspectiva da legislação ordinária individualista-liberal, pois, ante o projeto constitucional, a ação estará orientada para fazer prevalecer toda a vontade constituinte originária, a mesma que as leis processuais e civis ainda não cuidaram de disciplinar como comandos garantidores endereçados aos grupos ou sujeitos coletivos credores. O procedimentalismo, assim, estará orientado por diretrizes metajurídicas, de majestade preponderantemente constitucional, ao valorizar não a forma, mas o conteúdo, notadamente o

conteúdo substancial dos direitos fundamentais e dos direitos sociais sobre os quais está assentado o próprio equilíbrio constitucional-democrático.

No entanto, não sendo esse o objetivo deste trabalho reserva-se para outra empreitada, quiçá em razão de alguma contingência futura, a oportunidade para desenvolver a ideia desse sentenciamento radical.

5.3 Aspectos Centrais do TAC/2010 e da legislação na Composição de Interesses no CPR

Em 16/12/2010 as partes apresentaram o instrumento da composição voluntária, o TAC/2010.

Até aqui, insistiu-se com a tese de que não era possível, pelo método sentencial, alcançar disposições impositivas que pudessem refletir o equacionamento substancial tal como se obteve com o referido TAC/2010. Há pouco aventou-se, por dever, que, se a mediação falhasse, somente restaria vislumbrar solução incomum no radicalismo sentencial que importasse rompimento com o formalismo procedimental, para assim abrir a fórceps um espaço novo a um modelo de sentença de alcance até então incomum. Talvez esta não constitua a alternativa derradeira, mas seria a mais imediata depois do fracasso da mediação, ainda que de duvidosa receptividade no conservadorismo em que se encastelam as cúpulas de custódia do pensamento jurídico dominante, sem respostas às irreduzíveis contingências das demandas intrépidas e irrecusáveis no dever estatal de prestar a jurisdição em nome da paz social, afastando assim o impasse epistêmico.

Felizmente a mediação oportunizada no episódio do CPR, mesmo com a pouca experiência e equívocos do pioneirismo do órgão judicial, ainda assim produziu os resultados que o desoneraram da radical sentença.

Seguem-se, então, os aspectos centrais da composição, agasalhados no respectivo TAC apresentado à homologação judicial em 16/12/2010:

a) Participaram do ajuste, pelo Estado, o Distrito Federal, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – CODHAB e a Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP; pelos proprietários-herdeiros, os espólios de Anastácio Pereira Braga, Agostinho Pereira Braga, Alexandre Pereira Braga e

João Pereira Braga, estes representados pela respectiva inventariante Leonídia Braga Meireles, assistida pelos advogados Maria das Graças Calazans, Marco Antônio Marques Atiê e Manoel Augusto Campelo Neto; e, como anuente, o espólio de Adorvenil Joaquim Alves, representado pela inventariante Carmelita Rodrigues Alves, assistida pelo advogado Marco Antônio Marques Atiê. A pluralidade dos firmatários do referido TAC ressoa na teoria da ação comunicativa habermasiana. Pela mediação foi possível a construção do objeto do entendimento coletivo e, no desdobramento finalístico, a pacificação do conflito.

Decerto que não se vê a presença do grupo dos ocupantes informais no termo do acordo, mesmo que estejam reunidos sob uma associação civil que os representa. No entanto, tal aspecto se liga a questões de conveniências e entendimentos referentes à liberdade dos que se ajustaram, mesmo sem a participação daquela associação. Trata-se de aspecto que não reforça a eficácia do ajuste, embora, particularmente, fosse desejável que ao menos a Associação fizesse parte dos compromissos coletivos – assinalando também os seus. Porém, quando o interesse da coletividade dos ocupantes informais se insere no âmbito da tutela estatal, a esta caberá outorgar-lhes os benefícios da moradia social na perspectiva da LF n.º 11.977/2009, notadamente no que tange à regularização por interesse social da ARIS do Setor Habitacional Ribeirão, criada pela LCD n.º 753/2008, dispondo o seu artigo 2.º:

O Setor Habitacional Ribeirão é composto pela Área de Regularização de Interesse Social – ARIS Ribeirão, ocupada pelo assentamento denominado Porto Rico, declarada Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, cuja poligonal se encontra descrita no anexo II desta Lei Complementar, e pela área destinada à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, aos espaços livres de uso público e a recolocação de famílias ocupantes de áreas de risco, preservação ambiental e que interfiram com o projeto de urbanismo.

§ 1.º A área do Setor Habitacional Ribeirão limita-se ao norte e a oeste com a cidade de Santa Maria, ao sul com a rodovia DF 290 e a leste com o ribeirão Santa Maria.

§ 2.º A área descrita no § 1º é integrante da Zona Urbana de Dinamização, sobreposta por Área Rural Remanescente, conforme estabelecido pela Lei Complementar n.º 17, de 28 de janeiro de 1997, que instituiu o Plano Diretor do Ordenamento Territorial PDOT do Distrito Federal.

Referida LCD já deu as balizas da regularização fundiária urbana do lugar, quando estabeleceu a densidade populacional máxima por hectare (§ 3.º), o percentual da área total destinada a equipamentos comunitários e coletivos (§ 4.º), a área mínima dos lotes residenciais unifamiliares (§ 5.º), usos permitidos (§ 6.º) e coeficiente de aproveitamento básico (§ 7.º).

Ademais, a titulação dos moradores constituirá procedimento inerente à regularização fundiária, visando cumprir o direito social e a propriedade urbana (art. 3.º). Previu a participação popular (§ 1.º) e elegeu o cônjuge virago para o efeito da titulação (§ 2.º).

A implantação da infra-estrutura básica caberá ao Poder Público, de modo a atender às exigências da LF n.º 6.766/1979, com a implantação de vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede de abastecimento de água potável, energia elétrica e solução para o esgotamento sanitário (art. 4.º). As áreas remanescentes não ocupadas serão aproveitadas nos objetivos da política habitacional do Distrito Federal, após o remanejamento das famílias ocupantes de áreas de risco (Parágrafo único).

Por fim, segundo a LC 753/2008, o projeto urbanístico do parcelamento observará as restrições físicoambientais e adotará as medidas mitigadoras apontadas pelo estudo e licença ambiental (art. 5.º).

b) As diversas considerações expressamente assentadas no TAC/2010 revelam que por meio da composição, foram estabelecidas completas e amplas políticas públicas voltadas à construção e execução de medidas para o equacionamento dos problemas locais. As ações ajustadas se apoiam em princípios e premissas do direito social à moradia, no atendimento de medidas que assegurem a proteção ao direito de propriedade dos herdeiros, no cumprimento das exigências legais concernentes ao utópico desenvolvimento sustentável das funções da cidade e proteção ao meio ambiente local. Além disso, por meio do empenho coletivo na busca de solução conciliatória, visando à regularização fundiária do Condomínio Porto Rico, evitou-se o agravamento do conflito social ali existente entre moradores, proprietários e o Estado¹¹⁸, superando os entraves jurídicos, políticos e sociais do indesejável *status quo*.

c) Nos termos da cláusula primeira, o anuente outorgou condições a que a TERRACAP restabelesse determinado registro imobiliário de certa área conexa obtida por desapropriação, registro este que lhe fora cancelado por decisão judicial passada nos autos da Ação Civil Pública autuada sob o n.º 2003.01.1.076708-5. Essa providência permitiu à TERRACAP recuperar o efeito declaratório e constitutivo do Registro Imobiliário cancelado, restabelecendo-o plenamente. Embora se referisse a uma área de terras reconhecida como alheia ao patrimônio dos herdeiros, nesse patrimônio tinha origem e assim integrava o polígono do Setor Habitacional Ribeirão. O ajuste desse aspecto correlato viabilizou a regularização da região como um todo e, mais precisamente, incluiu no processo aquela parte

¹¹⁸ TAC/2010: 11ª consideração, parte final.

formal de Santa Maria que se mantém sem registro imobiliário, ao lado da comunidade do CPR.

d) O Estado, por meio da cláusula segunda, reconheceu o domínio privado da área sobre a qual está assentado o CPR, afastando embaraços que impediam a retificação do Registro Imobiliário assentado na matrícula n.º 27.848, de propriedade dos herdeiros. Essa foi a contrapartida pela outorga dada à TERRACAP, referida na alínea anterior.

e) Pela cláusula terceira, os herdeiros reconheceram a existência do assentamento irregular do CPR e se comprometeram a transferir o domínio da respectiva área à CODHAB, para efeito da execução da regularização urbana correspondente.

f) Conforme a cláusula quarta, alínea “c”, além de vincular essa transferência à execução de política pública de interesse social, o compromisso de transferência se dará de modo gracioso, sem qualquer custo para o Estado ou suas entidades descentralizadas.

g) Nos termos da cláusula quinta, os herdeiros se comprometeram a aceitar o projeto urbanístico de parcelamento elaborado pelo Estado em relação às áreas ainda desocupadas, as quais permanecerão sob o domínio particular dos proprietários-herdeiros, cumprindo ao Poder Público o ônus da obtenção das licenças ambientais necessárias, inclusive cumprir as condicionantes que se vislumbravam diante de extensão de terras degradadas, com 48 hectares.

h) Pelas cláusulas sexta e sétima, foram fixadas as obrigações comutativas formais e materiais que tocam à TERRACAP e à CODHAB.

Desse modo, porquanto a classe dos herdeiros cedeu gratuitamente parte de suas terras em favor do Estado, teve em contrapartida a essa cessão a agregação de valor às terras que remanesciam desocupadas, possibilitando-lhes ganhos compensatórios proporcionados pela potencialização de uso que o mercado imobiliário projeta na exploração econômica, segundo as diretrizes então fixadas pela LCD 753/2008 e seu detalhamento por meio das Diretrizes Urbanísticas consignadas no Projeto DIUR 01/2014, aprovado pela Portaria SEDHAB n.º 12/2014 (DODF de 17/03/2014).

As disposições, cláusulas, condições e fins consignados no TAC/2010 surgiram como a medida capaz de assegurar o equilíbrio da pacificação do conflito. Não poderiam, pois, ser consubstanciados por qualquer síntese sentencial, na medida em que abarcam aspectos de dispositividade, sendo que a esta somente as partes envolvidas têm acesso diante da liberdade geral de contratar. A comutatividade, isto é, as vantagens e sacrifícios recíprocos, dá o

necessário equilíbrio ao ajuste e assim as mútuas concessões dão à composição voluntária as guias internalizadas na psique, o que remete aos raciocínios de conveniências, aspectos que jamais são acessíveis ao Estado-jurisdição se acaso pretendesse, no mais absoluto solipsismo e onisciência, arrogar-se conhecedor da fixação da vontade das partes. Lado outro, dentro dos limites objetivos e subjetivos determinados pela lei processual (CPC, artigos 460 e 472) a sentença jamais poderia estabelecer disposições tão distantes do conteúdo da lide posta ao julgamento, eis que, basicamente, o interesse dos autores-herdeiros era o de tão somente obter tutela acerca do respectivo direito de propriedade, sem que nos limites da questão controvertida estivessem inseridas questões ligadas ao direito social à moradia, à proteção da ordem urbanística e do meio ambiente. Com efeito, a plasticidade do consenso é a que lhe confere maior legitimidade.

5.4 A Sentença Homologatória do TAC/2010

A sentença produz solução de mérito quando o juiz põe termo ao processo, ao acolher ou rejeitar o pedido do autor, bem como ao homologar o reconhecimento – pelo réu – da procedência do pedido do autor; homologar a transação; proclamar a decadência ou prescrição; ou ao homologar a renúncia – pelo autor – quanto ao direito sobre o qual se funda o seu pedido (CPC, art. 269). Enquanto a procedência ou improcedência – total ou parcial – impõe a substituição da vontade das partes pela vontade estatal que sirva de rumo à pacificação do conflito – pacificação em sentido formal –, a autocomposição por meio de mútuas concessões tem o condão de melhor refletir a nova equação do equilíbrio que supera o conflito.

Daí porque, assinalando que o conteúdo substancial do ajuste foi suficiente para equacionar aspectos que estavam fora dos limites da atuação jurisdicional contenciosa, restou à sentença proferida em 16/12/2010 (doc. Anexo XV) nos autos n.º 2009.01.1.197469-8 em curso na Justiça do Distrito Federal tão somente homologar o TAC/2010. Afinal, diante da autocomposição alcançada, bastava ao juiz apenas aferir a inexistência de elementos formais ou substanciais contrários ao ordenamento jurídico. A essência do ajuste em si mesmo foi fruto da vontade soberana e das conveniências de seus signatários, aspecto no qual não interfere o juiz.

Tal homologação importa na constituição imediata de compromissos substanciais que doravante regularão as prestações recíprocas entre as partes, até que sejam atendidas e assim mutuamente satisfeitas, quando então estarão afastados os conflitos por interesses colidentes em torno dos objetos de desejos.

Acrescente-se que o ajuste tem natureza contratual para regular a vontade dispositiva das partes signatárias, ao passo que as sentenças se interpõem às partes para regular a mesma relação de acordo com uma vontade substitutiva idealizada pelo Estado com base na medida da lei. A lei e o contrato são as possibilidades da constituição de obrigações jurídicas válidas.

5.5 Cumprimento do TAC/2010

Tão somente a celebração do TAC/2010 não implica a inteira pacificação do conflito, embora constitua o marco regulatório das ações que levam a esse objetivo. No caso em apreço, as obrigações constituídas são diferidas e de trato sucessivo, de tal modo que o adimplemento de uma prestação torna-se condição de exigibilidade para a subsequente e correspondente, até a última, quando então se poderá considerar naturalmente cumpridas as obrigações ajustadas. Com efeito, diante da natureza contratual da composição e da complexidade das obrigações assumidas pelos signatários, o registro dos formais de partilha que atribuem a medida individual que cabe a cada herdeiro na comunhão somente ocorreu em 04/06/2014, por meio do R-1, da Matrícula n.º 42.569 do 5.º RI/DF.

Sem merecer detalhamentos, o registro da partilha estava condicionado ao atendimento de formalidades precedentes, como o prévio georreferenciamento do imóvel partilhado, como assim determina a Lei 10.267/2001, o afastamento de ônus ou óbices determinados por decisões judiciais correlatas e o atendimento a exigências fiscais e administrativas gerais.

Demais disso, com o registro dos formais de partilha e em razão do compromisso firmado no TAC 2010, nasceu para o Poder Público o direito de exigir a contrapartida dos herdeiros, de transferência da porção de terras correspondente àquela ocupada pelo CPR¹¹⁹.

¹¹⁹ CC, art. 476: “Nos contratos bilaterais, nenhum dos contratantes, antes de cumprida a sua obrigação, pode exigir o implemento da do outro.”

Tal medida viabiliza, doravante, que seja feito o projeto de parcelamento formal mediante o aproveitamento possível do estado de fato do CPR ou readequações da configuração urbanística apta a assegurar a funcionalidade urbana – ainda que por intervenções pontuais em eventuais situações incompatíveis com critérios técnicos, inclusive remoções de ocupantes em áreas de risco ou de proteção ambiental. No passo seguinte, feito o registro do loteamento formal, sobrevirá a posterior titulação aos beneficiários, etapa derradeira das ações contidas no conceito de regularização fundiária urbana dado pelo artigo 46 da Lei 11.977/2009.

O nó górdio que atava o processo de regularização fundiária urbana do CPR foi, então, finalmente desatado.

De sua parte, os herdeiros-proprietários passam a ter, pelo registro da partilha, a plena disponibilidade sobre as respectivas medidas que lhes tocaram como cota de herança, ainda que a propriedade imóvel esteja no regime da comunhão civil, pois, de acordo com o art. 1.314 do Código Civil: “Cada condômino pode usar a coisa conforme sua destinação, sobre ela exercer todos os direitos compatíveis com a indivisão, reivindicá-la de terceiro, defender a sua posse e alhear a respectiva parte ideal, ou gravá-la.”

Desse modo, diante da disponibilidade outorgada aos herdeiros, assim atestada com o registro dos formais de partilha, têm eles a plena faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, ou reavê-la de quem injustamente vier a se apossar dela, na mais absoluta dimensão da garantia ao direito de propriedade que a Constituição e a lei civil asseguram¹²⁰.

Realizou-se, então, o histórico direito de propriedade pelo qual as gerações dos herdeiros labutaram continuamente ao longo de décadas.

Pela situação jurídica alcançada, no que doravante depende unicamente da vontade política dos agentes públicos, realizar-se-á o direito social à moradia dos ocupantes do CPR e, de arrasto, daqueles outros ocupantes de determinadas áreas da cidade de Santa Maria-DF, que também terão atendidos os respectivos interesses na medida em que a composição celebrada foi bastante para estender-lhes o mesmo benefício, mesmo porque a LCD 753/2008, ao fixar as poligonais do Setor Habitacional Ribeirão, considerou o todo, e não as rigorosas linhas poligonais da Fazenda Santa Maria.

¹²⁰ Já dissemos que nos termos do art. 1.228 do Código Civil, ao proprietário são reconhecidas as faculdades de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la de quem a injustamente a possua ou detenha, configurando essa disposição o ápice da proteção ao direito de propriedade proclamado pela Constituição Federal em seu art. 5º, inciso XXII.

Nas mãos do Estado está ainda a realização dos direitos difusos concernentes à ordem urbanística, dotando a região de elementos técnico-urbanísticos que façam produzir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garanta o bem-estar da população, inclusive dotando o Setor Habitacional Ribeirão e o CPR de infraestruturas urbanas e dos serviços públicos mínimos indispensáveis à outorga da cidadania.

Por fim, ao Estado foram dadas as condições para que se façam cumprir as normas de proteção ambiental, recompondo os ecossistemas por seus meios e recursos, ou exigindo dos responsáveis as medidas equivalentes.

Embora o presente trabalho se desenvolva sobre a hipótese de estudo de caso único, ao que se vê a história ainda não terminou. Falta o cumprimento das prestações derradeiras, embora estas dependam apenas da potestatividade política dos administradores públicos. Para os objetivos do trabalho acadêmico, esse resultado parcial de alcance prático basta como experiência. Afinal, a meta central era apenas provar que a sentença produzida em limites ordinários estabelecidos pelo ordenamento, no que pretensiosamente tivesse a arrogância solipsista de resolver o conflito, não poderia subsistir como argumento científico válido. Daí porque, em seu lugar, somente se mostrava adequada a eleição do método da autocomposição por mediação, como se fez.

5.6 Síntese das Pesquisas

Tratando-se de estudo de caso, o trabalho de pesquisa desenvolvido apoia-se em três eixos: documentos, entrevistas e observações.

5.6.1 Documentos pesquisados

O trabalho desenvolvido está estribado em certidões de registros imobiliários, a começar pelo Registro Paroquial n.º 5, da então Villa de Santa Luzia, de 08/06/1857, expedida pela Procuradoria Geral do Estado de Goiás. Foi por este documento que teve início

a formação da propriedade da Fazenda Santa Maria. De acordo com os declarantes ao registro, Manoel da Paixão Pereira e outros, “[...] cujas terras as havemos a primeiro por compra a Joaquim de Souza, e o mais por herança de nossa finada Mãe e Sogra Mathildes Gonsalves, cuja compra foi feita aos 10 de junho de 1840, e a herança a havemos desde 18 de Setembro de 1855, tendo de estenção de nascente a puente meia legoa e de Norte a sul uma legoa mais ou menos”. (*sic* – doc. Anexo VII)

De acordo com certidão expedida pelo Cartório de Família, Órfãos e Sucessões da atual Comarca de Luziânia-GO (doc. Anexo IX), as terras da Fazenda Santa Maria foram inventariadas e a respectiva sentença transitou em julgado em 20/09/1855, pela qual tocaram frações de terras indivisas, correspondentes ao valor total da avaliação, a saber:- João Pereira da Paixão, 6\$250 (seis mil, duzentos e cinquenta réis);

- Anastácio Pereira da Paixão, 6\$250 (seis mil, duzentos e cinquenta réis);

- Pedro Alexandre Teixeira Magno, ou Alexandre Pereira Braga, 6\$250 (seis mil, duzentos e cinquenta réis); e,

- Agostinho (órfão), 6\$250 (seis mil, duzentos e cinquenta réis).

Esses herdeiros tiveram seus nomes retificados por sentença de 17/05/1985, conforme certidão expedida pelo referido Cartório de Família, Órfãos e Sucessões, respectivamente, identificados então como João Pereira Braga, Anastácio Pereira Braga, Alexandre Pereira Braga e Agostinho Pereira Braga.

Por meio da posterior divisão da Fazenda Santa Maria julgada por sentença de 20/12/1960 pelo juízo de direito da Comarca de Luziânia-GO, certificou o mesmo Cartório referido que aos ditos herdeiros Anastácio, Alexandre, Agostinho e João Pereira Braga coube o Quinhão n.º 23, constituído por uma só gleba com área de 130,8 alqueires goianos, contendo a respectiva e integral descrição poligonal. Da referida sentença obteve-se traslado perante aquela serventia de família de Luziânia-GO, desse modo comprovando-se a transladação do primitivo domínio que cabia a Manoel Pereira da Paixão e Mathildes Gonçalves, operando a sucessão *causa mortis*.

O ato da divisão judicial de 20/12/1960, do Quinhão n.º 23 foi abrigado, inicialmente, no Terceiro Ofício de Registro de Imóveis do Distrito Federal, sob a Matrícula n.º 101.275 (doc. Anexo VIII), conforme assim informam a certidão respectiva e o termo de abertura da subsequente Matrícula n.º 27.848, do 5.º RI/DF (doc. Anexo III).

É relevante considerar que os irmãos Anastácio, Agostinho, Alexandre e João Pereira Braga foram contemplados na divisão da Fazenda Santa Maria em 1960 na condição de herdeiros ausentes¹²¹, não se conhecendo descendentes. Por isso, o inventário das terras que lhes tocaram – o Quinhão n.º 23 – processou-se inteiramente na última ordem da vocação hereditária: a linha colateral¹²². Isso porque inexistiam descendentes, ascendentes ou cônjuges conhecidos de quaisquer daqueles herdeiros, cabendo aos colaterais dos referidos irmãos, por outros quatro troncos: Luiz Pereira Braga, Ana Brasdia Pereira Braga, Maria Joana Pereira Braga e José Pereira Braga, pelos seus respectivos sucessores nas diversas gerações. Essa linha colateral estende-se em até seis gerações, contempladas na partilha final de 2005, em que foram contados nada menos que 375 herdeiros e 1 cessionário por cessão de herança celebrada por 3 herdeiros.

A certidão de Matrícula n.º 42.569, que substituiu a anterior n.º 27.848, dá conta que os antigos proprietários (espólios de) Agostinho, Anastácio, Alexandre e João Pereira Braga permaneceram como proprietários tabulares até que em 05/09/2005, por sentença proferida pelo Juízo de Direito da Comarca de Cidade Ocidental-GO, o Quinhão 23 restou partilhado entre os atuais 379 (trezentos e setenta e nove) contemplados. É o que se depreende das certidões das Matrículas 27.848 e 42.569 e da cópia da sentença de 05/09/2005, que homologou a partilha.

Por fim, foi feito o registro do formal da partilha em 04/06/2014 e assim estabelecida a medida da propriedade de cada um desses contemplados, conforme R-1/42.569 do 5.º RI/DF (doc. Anexo II).

Foi também examinado o teor do TAC no qual foram inseridas as cláusulas do amplo ajuste celebrado pelas partes, cujos limites objetivos e subjetivos então combinados vão muito além daquilo que poderia dispor uma sentença judicial que tivesse a arrogância de resolver o

¹²¹ O CC de 1.916, assim definia o ausente: “Art. 463. Desaparecendo uma pessoa de seu domicílio, sem que dela haja notícia, se não houver deixado representante, ou procurador, a quem toque administrar-lhe os bens, o juiz, a requerimento de qualquer interessado, ou do Ministério Público, nomear-lhe-á curador.”

¹²² CC. art. 1.829: “A sucessão legítima defere-se na ordem seguinte:

I – aos descendentes, em concorrência com o cônjuge sobrevivente, salvo se casado este com o falecido no regime da comunhão universal, ou na da separação obrigatória de bens (art. 1.640, parágrafo único); ou se, no regime da comunhão parcial, o autor da herança não houver deixado bens particulares;

II – aos ascendentes, em concorrência com o cônjuge;

III – ao cônjuge sobrevivente;

IV – aos colaterais.”

conflito. Esse TAC, uma vez homologado em juízo, pela formalidade referida, torna líquidas, certas e exigíveis¹²³ as respectivas prestações combinadas entre as partes.

A mídia escrita também foi considerada. Ao tempo em que se realizavam as pesquisas, ocorreram novas manifestações públicas em diversas cidades brasileiras, onde as populações reclamavam providências do Estado visando atendê-las em relação a direitos sociais, inclusive quanto ao direito à moradia. Os jornais noticiaram os acontecimentos e, a exemplo, foi considerada publicação de 09/05/2014, do Correio Braziliense, descrevendo os descontentamentos populares e os respectivos motivos.

A Secretaria de Estado de Regularização dos Condomínios do DF – SERCOND disponibilizou o “Quadro Resumo” da situação das ocupações informais em ARIS no DF (doc. Anexo I), com relação dos assentamentos prioritários a regularizar e dos que já foram regularizados. Apenas dois alcançaram a derradeira fase, somente assim considerados porque quanto a eles estão sendo outorgados os títulos de ocupação aos beneficiários. Afinal, ainda que o processo não tenha sido integralmente concluído, tal depende apenas de providências administrativas que estão em curso. É relevante notar que o referido quadro somente se refere aos assentamentos que foram considerados “prioritários” sob o ponto de vista administrativo. Isso deixa entrever que existem outros, “não prioritários”, escapando daí conclusão no sentido de que os números da demanda insatisfeita pela regularização dos assentamentos informais existentes no DF são ainda maiores.

O instinto do pesquisador sugere consultas às licitações feitas pela TERRACAP¹²⁴, já que ela se constitui exclusiva na venda de terrenos públicos regularmente parcelados para fins urbanos, de sorte a verificar se há correspondência entre os itens ofertados e as projeções de demanda calculadas a partir do número crescente da população nas últimas décadas. A comparação desses dados pode revelar valiosas conclusões analíticas na perspectiva da velha lei da oferta e da procura, talvez explicando o acentuado preço dos imóveis no DF e seu efeito de periferização das populações mais pobres, negando-lhes acesso e provocando outros danos à dignidade da pessoa humana.

¹²³ De acordo com os artigos 586 e 618, I, do CPC, são requisitos da execução a liquidez, a certeza e a exigibilidade do título.

¹²⁴ A atual Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – TERRACAP foi originariamente criada pela Lei Federal nº 5.861, de 12/12/1972, sob a designação de “Companhia Imobiliária de Brasília”. Com a edição do Decreto Distrital nº 18.061/1997 recebeu a missão de constituir-se em agência de desenvolvimento. No entanto, essa condição somente foi alcançada formalmente pela edição da Lei Distrital nº 4.586, de 13/07/2011, pelo que assim ficou legalmente autorizada a atuar como agência de desenvolvimento.

Na qualidade de agência de desenvolvimento, a estatal que administra como suas as terras públicas no Distrito Federal, não há de atuar como empresa privada somente visando maiores receitas. Sobre essa forma de administração consignou Paviani (2010, p. 90):

Especulação imobiliária. A atividade imobiliária encontra-se fortemente atrelada ao monopólio da terra urbana, de um lado, e, de outro, a insuficiente oferta de habitações, sobretudo para os habitantes da periferia. A terra urbana é repassada ao setor privado (empreendedores imobiliários e proprietários individuais) por intermédio de licitações realizadas pela estatal Terracap. Dependendo da conjuntura, os terrenos são leiloados a preços superiores aos vigentes no mercado. No entanto, em períodos inflacionários, a terra estocada é mercadoria para o mercado futuro...

Se o pressentimento não falhar, o papel de “agente de desenvolvimento” que foi dado à TERRACAP desde a ocasião do Decreto Distrital n.º 18.061/1997 encontra nesse aspecto o seu ponto crítico. Afinal, para alterar o *status quo* em que consiste a urbanização periférica e informal da cidade, com a correção de rumos que se faz inadiável, não basta a simples modificação que apenas proclama certos fins estatutários, como se esta por si mesma pudesse desencadear mudanças de sentido das políticas públicas. Além da permissão que a modificação estatutária enseja, é necessária a gestão que assimile a *ratio legis* comandada por determinadas demandas sociais e políticas contemporâneas. Cabe ao gestor público a dupla leitura hermenêutica: a da lei e a do fato social a que ela se dirige. Depois do fato da nova finalidade estatutária da TERRACAP deve sobrevir a ação que cabe à autêntica “agência de desenvolvimento”, para que verdadeiramente produza alguma transformação ou mudança quanto ao *status quo* indesejado¹²⁵, transpondo pela ação a linha da mera formalidade e assim inserindo-se materialmente no mundo da vida. Será, pois, essa mudança de postura, mais propositiva, a que verdadeiramente poderá atuar na redução dos números da informalidade e melhoramento dos índices sociais correlacionados à moradia popular.

Contudo, não obstante tentativas para a obtenção dos dados de análise a esse respeito, tais não foram disponibilizados em quantidade e qualidade suficientes. (doc. Anexo XXXIV)

Decerto que lidar com a regularização fundiária de assentamentos humanos informais não é tarefa que se restrinja a aplicar as ações contidas no conceito do artigo 46 da Lei 11.977/2009: medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais e titulação de ocupantes.

¹²⁵ “Tanto quanto em outras metrópoles, aproveitam-se os segmentos da classe política-administrativa e os empreendedores imobiliários, independentemente da propalada posse ou propriedade pública da terra urbana. Esta passa para o mercado privado via apartamentos, lotes individuais, mansões e/ou conjuntos habitacionais. A terra perde o valor de uso, assumindo todas as características de mercadoria, sendo as licitações da Terracap o eufemismo para os leilões de estocagem de mercadoria relativamente escassa, portanto, cara.” (PAVIANI, 2010, p. 77)

Antes disso, se mostram impostergáveis medidas que venham atuar na raiz do problema, isto é, nas causas das ocupações informais. Há que se pensar no modelo de privatização dos terrenos públicos urbanos até então adotado, quando, assentado na velha lógica de mercado, produz a incomensurável elevação de preços, exclui do certame a parte dos interessados que foi vencida pelo valor das respectivas ofertas e, com vigor mercantil absoluto, não permite sequer a participação das camadas de rendas mais baixas. Afinal, a terra urbana é o capital mais valioso que o espaço da cidade contempla, assinalando Paviani (1996, p. 217) que:

Em países capitalistas, a terra tem sido utilizada como fator de produção, tanto no ambiente urbano como no agrário. Todavia, nesses mesmos países, o uso da terra como mercadoria favorece o surgimento e a manutenção de resultados perversos, como a exclusão dos empobrecidos, a segregação e a apartação socioespacial de consideráveis contingentes populacionais. Com isso, os que não têm acesso à terra são perifêrizados social e geograficamente.

São, pois, essas camadas pobres – sem possibilidade alguma de participar do sistema de privatizações públicas – que formam os contingentes que virão a condensar suas forças em torno das ocupações informais existentes e das que ainda estão por vir.

Pode-se contra-argumentar que a política habitacional de baixa renda não se inclui entre as diretrizes da TERRACAP, mas da CODHAB, criada pela LD n.º 4.020, de 25/05/2007, e que tem

[...] por finalidade a execução da Política de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal, podendo articular-se com políticas e programas que visem ao desenvolvimento das funções econômicas e sociais da população, preferencialmente a de baixa renda, com o intuito de assegurar o bem estar das comunidades, a melhoria da qualidade de vida e a preservação do meio ambiente¹²⁶.

No entanto, a simples constituição da CODHAB não resolve a demanda por moradias populares sem que também ela mesma tenha acesso às terras públicas que estão sob a administração monolítica da TERRACAP, cumprindo considerar, ainda, que sem o acertamento fundiário geral das terras públicas, sem sua integração formal ao patrimônio da CODHAB, acabam elas sujeitas às mesmas restrições jurídicas que as mantêm indisponíveis para utilização por políticas públicas consentâneas com as necessidades da expansão e acomodação urbana, determinada pelo crescimento das camadas populacionais mais pobres e das de renda média.

¹²⁶ Extraído do sítio da CODHAB na Internet, conforme o endereço eletrônico: http://www.codhab.df.gov.br/Conteudo/pag_int.aspx?codConteudo=2 – Acesso em 13/06/2014, às 10h40.

O exame de documentos judiciais, mais precisamente, o exame dos autos das Ações Civis Públicas ambientais em curso, autuadas sob os n.º 2007.01.1.023807-4, 2012.01.1.019239-0, 2012.01.1.199128-2, 2012.01.1.199140-0 e 2006.01.1.114512-2 (docs. Anexos XVIII, XIX, XX, XXI e XXII), demonstrou que eles se referem a pedidos formulados pelos respectivos autores públicos – assim autorizados pela Lei n.º 7.347/85, artigo 5.º –, visando à desocupação e recuperação de áreas degradadas em Unidades de Conservação¹²⁷ da Natureza que foram tomadas por assentamentos urbanos informais no Distrito Federal. Os processos judiciais citados referem-se tão somente a episódios sentenciados no ano de 2013, portanto, não estão incluídos na conta episódios similares sentenciados antes ou depois, tampouco outros que se acham pendentes de julgamento.

As respectivas sentenças neles proferidas reconheceram não apenas a ocupação de áreas de proteção ambiental em Unidades de Conservação da Natureza, assim conceituadas pela Lei n.º 9.985/2000, como também impuseram ao Estado e aos ocupantes obrigações e medidas de elevados ônus para a proteção e restauração ambiental. A supremacia da proteção ambiental, nesses casos, decorre da especificidade das respectivas áreas sobre as quais o preceito constitucional difuso se impõe sobre o direito individual à moradia social, circunstância pela qual a remoção de famílias ocupantes se apresenta como alternativa inevitável. De todo modo, as políticas públicas deverão combinar aspectos de proteção ambiental com aspectos de atendimento ao direito social à moradia, mesmo com os custos mais elevados dessa combinação.

É inegável que o direito de moradia e o direito à proteção ambiental, quando sobrepostos em unidades de conservação da natureza, geram conflitos de graves consequências e geralmente serão decididos no reconhecimento da soberania do último. Não se pretende discorrer sobre o conteúdo de conflitos determinados por diferentes espécies de direitos constitucionais: moradia social e meio ambiente. Em geral, quando se busca tutela ao direito social à moradia, a proteção ao meio ambiente estará a reboque. Porém, quando se busca a proteção ao meio ambiente, como se dá nas ACP citadas, é o direito à moradia social que fica a reboque, na dependência de alguma política pública que possa atendê-lo ou não. Diferentemente, quando se pretende proteção ao direito de propriedade, o interesse do autor se limita à respectiva propriedade, sem condicionar-se ao direito social à moradia ou à proteção

¹²⁷ Unidades de Conservação: é a denominação dada pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, de que trata a LF n.º 9.985/2000, às áreas de proteção ambiental em virtude de certas características especiais.

ambiental, de modo que assim ambas ficam relegadas a um plano secundário, não obstante a relevância social, política e jurídica que ostentam. Porém, de todo modo, o propósito da referência ora feita é apenas indicar que, quando as políticas públicas voltadas ao atendimento do direito social de moradia se mostram insuficientes, essa insuficiência traz consigo desdobramentos graves para o plano do dever do próprio Estado de promover a proteção ambiental. Esta é, pois, a encruzilhada que as políticas públicas não podem evitar ou enviesar.

5.6.2 Entrevistas

As entrevistas semiestruturadas foram feitas com sete atores com visões e participações distintas: o mediador, os três advogados dos proprietários-herdeiros, o gestor público, o profissional do registro de imóveis, e o representante do grupo dos ocupantes do CPR. Não obstante o elevado número de herdeiros, estes não foram efetivamente entrevistados, pois: a) ao tempo da pesquisa, ainda não havia sido feito o registro do formal de partilha, formalidade que lhes dá a plena disponibilidade de uso, gozo e disposição da coisa no estado da comunhão, aspecto que assim retirava desses herdeiros as condições para dizer objetivamente quanto ao grau de satisfação por uma expectativa que se arrasta há mais de quatro décadas, mas que ainda não estava inteiramente dirimida; b) sobre os aspectos históricos, os herdeiros mais velhos foram procurados, por melhor conhecerem os fatos, mas não apresentavam boas condições de saúde, notadamente por questões de senilidade; c) em sondagens prévias, os herdeiros procurados demonstraram poucos conhecimentos relevantes a respeito da historicidade da coisa que estavam a herdar, menos ainda sobre aspectos jurídicos de todo esse imbróglia ou, porque não demonstravam maior desenvoltura comercial nas articulações que precederam à celebração do TAC; d) em duas outras tentativas de entrevistas a herdeiros específicos, não se teve boa receptividade; e) outras tentativas também se frustraram porquanto os possíveis entrevistados não compareceram ou não foram encontrados.

Pressente-se que, em um vasto universo com centenas de herdeiros, alguns possam custodiar informações valiosas. Exemplo disso foi uma entrevista em que se revelou, por “lendas” contadas, que os primitivos proprietários da Fazenda Santa Maria eram escravos, os quais, ao fugir em busca da liberdade, enveredaram pelo sertão e nessas terras constituíram posse.

5.6.2.1 Mediador

Falou-se em “mediação”, pois esse foi o espírito que guiou a solução convencional para o conflito. Rigorosamente, contudo, as técnicas de mediação não foram inteiramente aplicadas em razão da inexperiência prática do juízo com o método. No entanto, no âmbito da informalidade propiciada às partes para a autocomposição, foram asseguradas condições ao Sr. Procurador de Justiça Reginaldo Vaz de Almeida para aproximar os interesses em torno de um consenso a ser construído nos moldes da ação comunicativa. É relevante frisar que a mediação referida tinha um propósito e, com ele, conseguiu atrair o Estado-administração para o palco formal do conflito. Afinal, era ele o ator fundamental para qualquer solução, na medida em que se constitui em devedor legal das prestações ligadas à realização do direito social à moradia. Nesse aspecto relevante da estrutura do conflito e na respectiva solução material que fosse alcançada, ao juiz era vedado alargar os limites subjetivos da lide determinados pelo procedimentalismo legal, conforme estabelece o artigo 472 do CPC, para nesses limites fazer incluir o Distrito Federal e sua administração descentralizada. Portanto, se reconhece a essa atuação de terceiro alheio ao conflito os traços de uma autêntica e eficiente mediação de fato e de direito, merecendo em si mesma o valor do trabalho de pacificação e seus resultados, independentemente da forma judicial.¹²⁸

Em suas respostas (doc. Anexo XXIII), disse o referido mediador que fora “[...] designado por determinação do Governo do Distrito Federal em meados de 2007, quando se buscava uma solução através de desapropriação da área”.¹²⁹

A natureza e extensão do imbróglio jurídico e político subjacente ao conflito eram conhecidas do mediador, circunstância que facilitava a condução dos trabalhos que lhe foram confiados. Confirmou que havia um grande número de demandas judiciais em curso em diversas instâncias do Poder Judiciário a respeito da ocupação exercida pela CPR. Indicou, inclusive, desacertos políticos quando a

[...] Terracap errou ao desapropriar parte da área do quinhão 23 (onde também está inserido o Condomínio Porto Rico) e indenizar pessoas ilegítimas, culminando com uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, esta que foi julgada procedente, mantendo a área desapropriada em nome do espólio. E, contra os moradores daquela ocupação irregular tramitavam mais de 2.000 ações reivindicatórias julgadas favoráveis ao

¹²⁸ Questionário de entrevista, itens 3 e 4.

¹²⁹ Questionário de entrevista, item 2.

espólio e em grau de recurso especial no Superior Tribunal de Justiça. O GDF chegou a editar decreto desapropriatório da área do condomínio Porto Rico, mas depois de manifestações da PGDF, revogou o ato para buscar alternativa conciliatória com os proprietários da área. Portanto, estava instalado um conflito de interesse patrimonial público e privado, bem como dos moradores daquela ocupação irregular.¹³⁰

Como se vê, além de aspectos ligados à pesada equalização dos direitos de propriedade, à moradia social, à proteção da ordem urbanística e ambiental, ainda pairavam efeitos de uma antiga desapropriação mal conduzida, cujo preço fora pago a pessoas ilegítimas, não proprietárias, circunstância que impedia a trasladação válida de domínio e o que serviu ao cancelamento judicial do registro obtido pela TERRACAP.

Contudo, com a composição consensual alcançada, tais aspectos conflituosos foram dissipados e, assim, com a assinatura do TAC,

[...] a homologação judicial trouxe credibilidade e a solução administrativa se tornou uma realidade. A mediação foi, mesmo sem a nomeação de um mediador oficial, sem dúvida alguma, a alternativa mais adequada e eficaz para a composição dos diversos conflitos decorrentes do CPR.¹³¹

Na mediação há flexibilidade para modulações que se ajustam às particularidades do caso, aspecto que a rigidez do procedimento processual não comporta no seu formalismo legal quase intangível. Desse modo, segundo o mediador, a solução consensual para os aspectos de dominialidade no interesse de proprietários-herdeiros, com concessões em favor do Poder Público, constituiu

[...] condição preliminar para as demais fases, ou seja, a regularização urbanística e ambiental [...] E, por se tratar de área de interesse social, os estudos e projetos urbanísticos prosseguiram de forma independente, o que agilizou sua conclusão. Sabemos que a CODHAB já prepara os atos finais de escrituração das unidades imobiliárias, última etapa do processo.¹³²

É relevante destacar que também puderam ser contempladas, pelo termo de composição mediada, soluções relativas a interesses difusos ligados à ordem urbanística e ambiental, o que por certo não estava ao alcance do procedimento judicial contencioso em face de seus limites objetivos. Sobre esse aspecto, disse o mediador que “[...] o ajuste possibilitará a remoção de grande número de pessoas residentes em área de risco, bem como

¹³⁰ Questionário de entrevista, item 5.

¹³¹ Questionário de entrevista, item 8.

¹³² Questionário de entrevista, item 10.

proteção de áreas com sensibilidade ambiental e recuperação de áreas degradadas com a elaboração de Projeto Urbanístico Integrado.”¹³³

Na visão do mediador, a composição alcançada foi proveitosa porquanto

[...] possibilitou um ganho geral. Os herdeiros proprietários tiveram o reconhecimento de seu domínio sobre a área com recebimento de seus respectivos quinhões, com excelente ganho decorrente da valorização que a regularização fundiária propiciou. O GDF e a CODHAB cumpriram a obrigação constitucional de promover e executar a política de regularização fundiária e fomentar o direito de moradia digna. E, a TERRACAP recuperou 100 hectares que havia perdido no julgamento de uma ação civil pública, cuja área encontra-se ocupada irregularmente por moradores de baixa renda, que logo serão beneficiados com o recebimento de escritura pública que aquela empresa pública poderá outorgar, regularizando mais uma grande ocupação de interesse social.¹³⁴

A experiência da mediação mostrou-se valiosa. O mediador viu-a “[...] como um paradigma. Há diversas situações semelhantes em que o modelo pode ser replicado”.¹³⁵

Decerto que tão somente a assinatura do TAC não foi o bastante para assegurar as condições materiais de atendimento a todos os interesses envolvidos, tornando-se necessária a sua execução por meio da entrega das prestações recíprocas a que se obrigaram as partes acordantes. São compromissos de tratos sucessivos, embora não inteiramente cumpridos por todas as partes. A tal respeito disse o mediador que o TAC

[...] encontra-se em fase de transferência dos domínios das áreas destinadas aos entes públicos, sendo que a área do CPR será escriturada em nome da CODHAB. O Tabelião do Cartório de Notas afirmou que em até 10 dias será concluída esta fase. Essa empresa pública informou que aguarda tão somente esse documento para concluir o processo, já que o Projeto Urbanístico e os estudos ambientais já foram aprovados pelos órgãos competentes.¹³⁶

¹³³ Questionário de entrevista, item 11.

¹³⁴ Questionário de entrevista, item 15.

¹³⁵ Questionário de entrevista, item 13.

¹³⁶ Questionário de entrevista, item 14.

5.6.2.2 Advogados dos proprietários-herdeiros

As subjetividades, na ação comunicativa, constroem a intersubjetividade que o objeto do consenso necessariamente reúne. Mas, ainda assim cada subjetividade não perde sua particular visão de mundo, razão pela qual, tratando-se de um patrocínio a centenas de beneficiários dado por três advogados distintos, preferiu-se o exame em separado das respectivas entrevistas dadas por Marco Antônio Marques Atiê – OAB/DF 13.904, Maria das Graças Calazans – OAB/DF 10.987 e Manoel Augusto Campelo Neto – OAB/DF 529.

5.6.2.2.1 Marco Antônio Marques Atiê

Informou o referido advogado (doc. Anexo XXIV) que os inventariados Anastácio, Agostinho, Alexandre e João Pereira Braga faleceram, respectivamente, em 17/03/1918, 08/06/1920, 13/05/1921 e 11/04/1928, “[...] sem deixar testamento e sucessores, na condição de incapaz”.¹³⁷

Tal aspecto demonstra o grau de dificuldade para recompor fatos jurídicos tão distantes no tempo, mas de profunda importância e pré-condição para a compreensão das complexas soluções que foram alcançadas nos derradeiros momentos do episódio.

Não obstante esses óbitos, ocorridos no início do século XX, o inventário somente teve início em 1963 e, nele, as primeiras declarações¹³⁸ vieram por aditamento no ano de 2002, ou seja, o processo começou com grande atraso e ainda esteve praticamente paralisado por quase 40 anos, período no qual se podem presumir diversos outros falecimentos e nascimentos na linhagem dos herdeiros colaterais. A sentença homologatória da partilha foi proferida em 05/09/2005 e o seu trânsito ocorreu em 11/01/2007, afirmando o entrevistado tratar-se do

[...] maior e mais complexo inventário já processado no País, ousamos a dizer. Isto porque se trata de uma sucessão processada inteiramente na via colateral, uma vez que os inventariados, então aquinhoados como ausentes na Ação Divisória da Fazenda Santa Maria em 1960, não tinham descendentes ou ascendentes. Os colaterais, então formados por volumosas famílias “Pereira Braga” e “Lisboa da Costa”, viviam e vivem até os dias

¹³⁷ Vide teor do documento da entrevista que vai como documento anexo, questão n.º 1.

¹³⁸ CPC, art. 993: “Art. 993. Dentro de 20 (vinte) dias, contados da data em que prestou o compromisso, fará o inventariante as primeiras declarações, das quais se lavrará termo circunstanciado.”

atuais, em sua grande maioria, no “Povoado Mesquita”. Lá, pelos costumes, se relacionavam e casavam (muitas vezes informalmente) entre si, constituindo grande prole (em média 7 a 12 filhos) [...] ¹³⁹

Ademais, segundo o entrevistado, a situação econômica e social dos herdeiros

[...] até os dias atuais, sempre foi difícil ou nenhuma condição financeira ou social. São pessoas sofridas, descendentes de escravos, que sempre viveram na área rural da Cidade Ocidental-GO, em um povoado criado exclusivamente por eles, chamado “Povoado Mesquita”, de (*sic*) sobrevivem por gerações às custas da agricultura familiar e extração do marmelo. ¹⁴⁰

O culto reverencial aparece presente na comunidade do Mesquita, posto que, segundo o entrevistado, alguns herdeiros de idade avançada

[...] eram os que formavam a liderança dos herdeiros. Pela idade avançada, ostentavam respeito e soberania em seus posicionamentos frente aos demais herdeiros, especialmente os mais jovens, manifestando suas expectativas de forma conciliadora e com coerência na solução dos conflitos. ¹⁴¹ Por isso, eventuais dissensos eram, de certa forma, “controláveis”.

Contudo, ocorreram dissidências internas “[...] ao final do processo de inventário e após as invasões, quando então as áreas ficaram mais visíveis, atraindo pessoas predispostas ao ‘ganho fácil’ [...]”. ¹⁴²

Dissidências ocorreram até mesmo entre os advogados do patrocínio aos herdeiros, dizendo o entrevistado que, decorridos cerca de dois anos do patrocínio, “[...] após desentender em alguns pontos, passaram a patrocinar individualmente os interesses dos herdeiros, vindo a partir do trânsito em julgado da sentença e por esta ocasião, a recompor suas diferenças jurídicas e prosseguir no patrocínio conjunto”. ¹⁴³

Essas dissidências entre herdeiros e até mesmo entre advogados, ainda quando em relação a estes ocorressem por razões de ordem jurídica, somente tornavam mais distantes as possibilidades do consenso. Disse o entrevistado que havia “milhares” de lides individuais, promovidas pelos herdeiros contra os ocupantes do CPR, sendo que tais contendas não ofereciam possibilidades de atendimento a estes, posto que o conflito dizia respeito à propriedade apenas. Ademais, o momento não era favorável ao consenso, pois

[...] o período em que se deram as invasões, tido como um dos mais críticos no Distrito Federal, a indústria da grilagem de terras públicas ou particulares,

¹³⁹ Questionário de entrevista, item 6.

¹⁴⁰ Questionário de entrevista, item 9.

¹⁴¹ Questionário de entrevista, item 13.

¹⁴² Questionário de entrevista, item 12.

¹⁴³ Questionário de entrevista, item 14.

momento em que desencadearam as operações “Grilo I”, “Grilo II” e “Grilo III”, além da CPI da grilagem nas Câmaras Distrital e Federal. Tudo isso ainda contava com um “ingrediente” ainda maior: a falsa idéia plantada pelos criminosos de que todas as terras eram públicas e assim sendo, seria remota as derrubadas. (*sic*)¹⁴⁴

Buscando a retomada da posse em face da ocupação pelo CPR, os herdeiros até mesmo obtiveram decisões liminares, “[...] mais jamais conseguiu cumpri-la. Assim, antagônicos os respectivos interesses, [...] não havia a mínima possibilidade de equacionamento das questões urbanísticas e ambientais causadas pelas ocupações”.¹⁴⁵

Pode-se concluir que o direito à propriedade dos herdeiros não foi protegido na medida em que as decisões judiciais não foram cumpridas, tampouco atendidos os ocupantes do CPR no tocante ao respectivo direito social à moradia, nem ainda estavam protegidos a ordem urbanística e os valores ambientais degradados. O não cumprimento das decisões liminares para a proteção à posse em face das ocupações da comunidade do CPR decorria dos elevados custos sociais que as remoções de extensas populações urbanas geralmente cobram, tornando-as não recomendáveis quando apenas prestigiam o direito à propriedade sem integrá-la ao contexto social, econômico, histórico e político.

Por isso, as expectativas de soluções – que já eram distantes para o lado dos herdeiros –, somente se apresentavam ainda mais improváveis em relação aos demais titulares de interesses subjacentes. Disse o entrevistado, particularmente, que

[...] não nutria qualquer expectativa de resolver estes conflitos pela via judicial contenciosa, especialmente porque presenciou a impotência da justiça na erradicação liminar de invasão, uma vez que não obteve do aparato Estatal da época o apoio necessário para fazer valer suas decisões. Quiçá para as fases posteriores que sobrevinham às liminares, após anos de marcha processual das ações reivindicatórias, em local já tomado – àquela altura – por mais de 1.000 unidades edificadas em alvenaria! Foi por essa razão e pela impossibilidade de se cumprir sentença em 300 ações julgadas por revelia que os advogados, no ano de 2004, marcharam para uma estratégia de celebrar com os ocupantes uma “permissão de uso com possibilidade de compra” ao final, suspendendo o cumprimento das sentenças.... o que ainda assim restou frustrado pelos réus...¹⁴⁶

Diante de um contexto por demais complexo, o qual transcende tão acentuadamente os limites que o formalismo legal impõe ao sentenciador, sobre a mediação assim disse o entrevistado:

¹⁴⁴ Questionário de entrevista, itens 15, 16.

¹⁴⁵ Questionário de entrevista, itens 17 e 19.

¹⁴⁶ Questionário de entrevista, itens 20 e 22.

A mediação, permito-me dizer sem medo de errar, é o divisor de águas para solução de problemas dessa envergadura; onde o objetivo do processo contencioso mostra-se inatingível! Este entrevistado sempre defendeu perante seus patrocinados e os outros dois advogados que militavam consigo, que as milhares de notificações e ações reivindicatórias intentadas visavam, na realidade, forçar os invasores e o ESTADO a buscar uma solução consensual para o problema, defendendo inclusive que aqueles ocupantes é quem deveriam pagar pelas unidades ocupadas, após aprovação de todos os projetos por parte dos órgãos públicos licenciadores, já que a via contenciosa seria impossível.¹⁴⁷

O entrevistado, não obstante defender os interesses dos herdeiros foi capaz de enxergar que a questão não era restrita ao direito de propriedade de seus patrocinados, pois se convenceu de que agiram os ocupantes “[...] por uma única razão: não existir outro caminho de alcançar o teto familiar, já que, excluídos socialmente, não encontraram resposta dos seus Governantes, [...]”.¹⁴⁸

A solução encontrada pela mediação e o correspondente TAC/2010 por ela produzido não apenas consubstanciaram novas relações jurídicas, sociais e políticas, mas também superaram os limites formais do sentenciamento, conduzindo, com isso, à perda do objeto de uma pluralidade de centenas ou milhares de lides que assolavam o serviço jurisdicional, desafogando-o para outras demandas para as quais tem melhor aptidão. Disse o entrevistado que as recentes Diretrizes Urbanísticas, como

[...] pré-requisito para aprovação de tais projetos – permite aos ESPÓLIOS a extinção (por desistência em face do TAC) de todas as ações instaladas para retomada das terras que estavam sobre a posse de terceiros. Estima-se que existe cerca de 800 ações em curso perante a 1ª Instância, TJDFT e STJ.¹⁴⁹

Os limites formais ao sentenciamento não poderiam resolver todos os interesses em conflitos, na respectiva profundidade e dimensão, como já se disse tantas vezes. Porém, todas essas limitações foram contornadas por meio do ajuste estabelecido pelo TAC/2010. Desse modo, também foram contemplados os interesses ligados à ordem urbanística e proteção ambiental, dizendo o entrevistado que, em razão do acordo celebrado, também se obteve a composição ambiental, possibilitando às partes “[...] a recuperação de uma grande área que foi degradada pela irregular invasão, em harmonia com os projetos de incorporação que serão aprovados para o Setor”.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Questionário de entrevista, itens 21, 24, 26 31 e 32.

¹⁴⁸ Questionário de entrevista, itens 27 e 34.

¹⁴⁹ Questionário de entrevista, item 28.

¹⁵⁰ Questionário de entrevista, itens 29 e 30.

5.6.2.2.2 *Maria das Graças Calazans*

Para a entrevistada (doc. Anexo XXV), a situação econômica e social dos herdeiros não era privilegiada (item 8 da entrevista). As terras sob inventário sofreram a influência da Nova Capital, pois, quando requerida a divisão concluída em 1960,

[...] já havia o comentário de que a capital da república estava chegando e alcançaria a fazenda. Então eles trataram de fazer a divisão da Fazenda Santa Maria, pois nenhum herdeiro queria terras do lado do futuro DF, e sim no lado do Goiás, por causa da valorização. Esse o motivo pelo qual os 04 órfãos filhos de Manoel Pereira Braga e Mathildes Gonçalves: Anastácio, João, Alexandre e Agostinho foram contemplados com o quinhão 23 – com 130 alqueires em um só quinhão. Que ironia não é?¹⁵¹

Até então as atividades econômicas estavam atreladas às bases agrárias do seu tempo, como pela fabricação artesanal da

[...] marmelada do fruto colhido nos fundos do quintal, em fogão à lenha, tacho de cobre, e armazenava em caixetas de madeira, sendo as mesmas vendidas até os dias de hoje, na festa de Nossa Senhora da Abadia que acontece por lá, na Fazenda Mesquita, no mês de agosto.¹⁵²

Reafirma-se, com essa entrevista, a existência de relações harmônicas dentro do grupo dos herdeiros, sob a liderança dos membros mais velhos. No entanto, despertados os interesses econômicos ou tornados estes mais visíveis, e no seu entrelaçamento com aspectos políticos, a unidade do grupo familiar viu-se abalada, dizendo a entrevistada que veio a “[...] encontrar desavença agora, no ano de 2002 com a invasão do loteamento ilegal e irregular conhecido como Porto Rico, tendo então o processo judicial passado a sofrer influência política. Desde então a invasão passou a ser palanque político”.¹⁵³

O patrocínio, no entanto, tinha o claro propósito de realizar o direito dos herdeiros por meio de forma compensatória em dinheiro, não de retomar a posse da terra, o que foi revelado em diversas passagens da entrevista, como quando diz que o objetivo do patrocínio “[...] sempre foi, legalizar, vender e entregar a quantia a cada patrocinado”.¹⁵⁴

¹⁵¹ Questionário de entrevista, item 10.

¹⁵² Questionário de entrevista, itens 13 e 12.

¹⁵³ Questionário de entrevista, itens 12e 17.

¹⁵⁴ Questionário de entrevista, itens 15, 16, 19, 20 22, 23 e 31.

Aliás, isso faz grande sentido por uma dupla razão: primeira, porque os herdeiros moravam, predominantemente, no povoado do Mesquita, não havendo comodidade no aproveitamento de reduzidíssimas extensões de terras, descontínuas às que já possuíam; segunda, porque a área sob inventário não comportava divisão cômoda, circunstância que assim recomendava a venda e partilha do preço.

O conflito entre herdeiros e ocupantes do CPR, nos limites objetivos em que foi apresentado à solução jurisdicional, somente admitia algum provimento em favor da propriedade, sem estender-se ao equacionamento do direito social de moradia, tampouco à proteção da ordem urbanística e ambiental. De sua parte, os ocupantes não se mostraram interessados em uma composição com os herdeiros-proprietários, tanto que

[...] a representante, atual, dos invasores, Sra [...], sempre se negaram a conversar com os patrocinados, deixando bem explicado que, ainda, carregam consigo o ranço de que o Governo vai doar os lotes aos invasores, gratuitamente.¹⁵⁵ E assim, o conflito adquiriu volume com o ajuizamento de [...] 2500 ações reivindicatórias que tramitam, no Judiciário até hoje¹⁵⁶ com o propósito de possível acordo. E assim, por meio da composição mediada, restaram soluções ao direito de propriedade, ao direito social à moradia, à ordem urbanística e ao meio ambiente degradado. [...] havia a esperança, no ar, de que com o cumprimento do TAC os patrocinados conseguiriam uma mais fácil e melhor, venda.¹⁵⁷

Porém, disse a entrevistada que tem certa insatisfação com o objeto da composição, pois esta

[...] de nada valeu para os patrocinados. A uma porque a área de terras dos patrocinados era contínua e com a diretriz apresentada pelo governo, ela ficou retalhada, dificultando a venda e a valorização da área. Eram 704 hectares e passou a ser 280 hectares, porque e como não sei explicar. Entendo que o objetivo das partes seria alcançado com o julgamento das Ações Reivindicatórias, bem que no momento oportuno do julgamento haveria composição amigável.¹⁵⁸

Vê-se, nesse ponto da entrevista, que surgem dissidências entre as estratégias e objetivos de diferentes patrocínios dados pelos referidos advogados, também pela visão de mercado, que seduz com o ganho da valorização advinda de processos especulativos. É oportuno lembrar, no entanto, que, na comutatividade do acordo consubstanciado no

¹⁵⁵ Questionário de entrevista, item 18.

¹⁵⁶ Questionário de entrevista, itens 17 e 18.

¹⁵⁷ Questionário de entrevista, item 24.

¹⁵⁸ Questionário de entrevista, item 26.

TAC/2010, a redução de área que tocou aos herdeiros foi compensada pela atribuição de maior potencial construtivo para as que lhes restaram.

Logo, com o acordo celebrado, as diversas demandas reivindicatórias pendentes de julgamento, ou aquelas já julgadas e passíveis de execução de elevado custo social, acabaram todas prejudicadas pela perda do objeto, já que não há mais sentido em reivindicar aquilo que foi atribuído ao Estado para a execução de políticas públicas em proveito da classe dos ocupantes do CPR. Por isso, cumprido o TAC/2010, “[...] a solução vislumbrada, cabe aos patrocinados requerer [...] a desistência das Ações Reivindicatórias”.¹⁵⁹

5.6.2.2.3 *Manoel Augusto Campelo Neto*

Na visão do entrevistado (doc. Anexo XXVI) e sua longa vida forense – denotada pela antiga inscrição n.º 529 na OAB/DF –, pelo seu testemunho e envolvimento no patrocínio de herdeiros,

[...] as terras localizadas no Planalto Central do País, somente começaram a se valorizar, com a mudança da Capital Federal para Brasília, quando então as famílias que aqui habitavam sentiram a necessidade de promover a legalização de suas propriedades.¹⁶⁰

[...] os herdeiros são famílias oriundas de quilombolas, residentes em diversas localidades, entre elas a Vila do Mesquita, na Cidade Ocidental; Luziânia/Goiás, Padre Bernardo/Goiás, Goiânia/Goiás e outras cidades no entorno(*sic*) de Brasília, famílias essas que não dispunham de recursos financeiros para arcar com as despesas judiciais do processo.¹⁶¹

Ademais, na comunidade dos herdeiros, não obstante a unidade familiar baseada nas tradições,

[...] havia e ainda há pequenos conflitos entre os interesses dos espólios e terceiros, porque grande parte do quinhão 23, de sua propriedade, fora objeto de espoliação praticada não só por órgãos públicos, componentes da Administração Direta e Indireta do Distrito Federal, como [...], assim também por especuladores particulares e até políticos que criaram o chamado “Condomínio Porto Rico”, aproveitando-se da modesta condição social dos herdeiros.¹⁶²

¹⁵⁹ Questionário de entrevista, item 28.

¹⁶⁰ Questionário de entrevista, item 3.

¹⁶¹ Questionário de entrevista, itens 6 e 9.

¹⁶² Questionário de entrevista, item 11.

Esses conflitos internos até mesmo se intensificaram com a celebração do TAC/2010, eis que alguns herdeiros, “[...] orientados por vozes estranhas e desconhecedoras da verdadeira situação jurídica das causas entendem que não seria justo nem legal a devolução dos 158 hectares comprados pela TERRACAP, uma vez que referida área fora adquirida “a non domini”, [...]”.¹⁶³

Reaparece a informação de que foram “[...] cerca de 2.000 (duas mil ações) reivindicatórias ajuizadas contra os molestadores da área de terras denominada de “Condomínio Porto Rico”.¹⁶⁴ Aliás, disse ainda que os julgamentos proferidos não apresentavam o mesmo sentido de composição,

[...] sendo que somente a Segunda Turma Cível, por unanimidade, apoiava a tese contrária dos espólios pela inexistência de referidas preliminares. Porém, mais ou menos dois terços dos Srs e Sras Desembargadores votavam mantendo as decisões de primeira instância e apenas um terço do Colegiado acompanhava a pretensão dos recorrentes.¹⁶⁵

Relata o entrevistado que, efetivamente, o êxito da composição se valeu de aspectos que enaltecem os fundamentos da ação comunicativa, eis que

[...] os Poderes Executivo e Judiciário do Distrito Federal, juntamente com os representantes dos espólios, escolhessem o caminho da composição amigável para a solução do conflito criado com a invasão das terras ocupadas pelo denominado “Condomínio Porto Rico”, transformando-se assim esse feito em marco divisor e num precedente capaz de servir de paradigma para casos semelhantes não só no Distrito Federal, como em outras regiões do País.¹⁶⁶

Confirma ainda o entrevistado que, mesmo diante do ajuizamento de milhares de demandas individuais contra os ocupantes do CPR, o propósito visava solução por consenso, sendo que “[...] a escolha da via judicial sempre teve por objetivo criar uma oportunidade para o diálogo e a negociação e também para evitar que os ocupantes pudessem alegar, em defesa, a prescrição aquisitiva [...], em prejuízo dos interesses dos espólios”.¹⁶⁷

No mesmo sentido das informações dadas pelos demais entrevistados, informou que o acordo viabiliza a desistência das demandas individuais propostas, ainda não julgadas ou executadas. Ademais, além de compor as partes,

¹⁶³ Questionário de entrevista, itens 12 e 14.

¹⁶⁴ Questionário de entrevista, itens 15 e 16.

¹⁶⁵ Questionário de entrevista, item 16.

¹⁶⁶ Questionário de entrevista, item 16.

¹⁶⁷ Questionário de entrevista, itens 21, 23 e 27.

[...] interesses difusos relacionados à ordem urbanística e à proteção ambiental puderam ser contemplados como efeito secundário da composição celebrada. Em tais soluções dessa natureza passaram a ser providenciadas pelo próprio poder público que se beneficiara, em troca da proposta de acordo, pela doação de cerca de mais de 200 hectares de terras, [...]¹⁶⁸

5.6.2.3 Gestor público

Trata-se de entrevista concedida pela Excelentíssima Senhora Secretária de Estado da Secretaria de Regularização dos Condomínios do Distrito Federal – SERCOND, Ralcilene Santiago.

Segundo disse, na perspectiva da Administração Pública (doc. Anexo XXVII), a solução consensual também se mostrou vantajosa. Além de igualmente identificar efeitos operacionais da ação comunicativa, registrou que foram realizadas “[...] inúmeras reuniões entre as partes, com representantes do GRUPAR, do espólio, ANOREG, CODHAB, Casa Civil, Secretaria de obras e TERRACAP, para retomar o processo”.

A construção do consenso e da execução das cláusulas ajustadas deu lugar à política pública específica para o caso, tanto que “[...] o Governador [...] assinou um decreto de grupo de trabalho para coordenar e executar a última fase de regularização do ‘Condomínio Porto Rico – CPR’”. E, quanto à dimensão dessa política pública, disse a entrevistada que,

[...] Através da Resolução n.º 16 de dezembro de 2010, foi firmado o TAC entre o Estado, o Particular (representado pela inventariante [...] e o anuente [...] onde a área em comento está incluída no PDOT, por se tratar de Área de Interesse Social – ARIS, e o “Programa Minha Casa Minha Vida”. Dentre as cláusulas estipuladas está a de que será de responsabilidade da CODHAB, com apoio técnico da TERRACAP e demais órgãos administrativos do GDF a criação e a distribuição das unidades habitacionais e a instalação de equipamentos públicos.

A regularização do CPR tornou-se possível, com solução também para as questões relacionadas à ordem urbanística, segundo a gestora, tanto que

[...] visa manter o uso predominantemente residencial, com áreas criadas para realocação de famílias que ocupam áreas de risco, com a introdução de usos diversificados, disponibilização de áreas para equipamentos e espaços livres de uso público, implantação de infraestrutura e normatização de

¹⁶⁸ Questionário de entrevista, item 29.

parâmetros urbanísticos, estruturação do sistema viário e criação de eixos de transporte público e ciclovias.

Sobre o benefício às pessoas e os resultados da mediação, prosseguiu dizendo:

A atuação coordenada e articulada do Estado por meio de políticas que apresentem tanto caráter corretivo, baseadas em ações de regularização fundiária, urbanização e inserção social dos assentamentos precários, com ações voltadas para a ampliação e universalização do acesso à terra urbanizada e a novas unidades habitacionais adequadas garante o princípio da função social da propriedade estabelecido na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, beneficiando a população, garantindo suas famílias à uma moradia digna. Estima-se que 15 mil pessoas serão beneficiadas.

[...] é de extrema importância a mediação coletiva para solução de conflitos fundiários a fim de que se efetive parcerias e ajuste as situações conflitantes, para assegurar os direitos básicos fundamentais.

[...] a mediação sempre torna esses conflitos mais simples.¹⁶⁹

5.6.2.4 Profissional do Registro de Imóveis

O acordo feito em face do conflito envolvendo o CPR reflete positivamente na solução de questões jurídicas que ainda estão a impedir a titulação de outra área ocupada por moradores da cidade de Santa Maria, também dentro do polígono da Fazenda Santa Maria. São questões que têm reflexos no campo do Registro de Imóveis, circunstância que torna oportuno o comentário do especialista em registros imobiliários. Para esse fim, foi entrevistado o presidente da Associação de Notários e Registradores do Distrito Federal – ANOREG-DF, Sr. Allan Nunes Guerra (doc. Anexo XXXV). Sobre a situação jurídico-registral, afirmou ele:

Conheço na medida da necessidade que tive em auxiliar com meu conhecimento na área notarial e de registro, com orientações para regularização da área.¹⁷⁰

[...]

De acordo com o princípio da continuidade registral, era preciso registrar a transmissão da herança às centenas de herdeiros, para que eles pudessem transmitir propriedade sobre parte do imóvel a Terracap, Codhab e Distrito Federal, para que esses se tornassem proprietários das áreas e, então, adotasse as ações de regularização urbanística, ambiental e social, inclusive

¹⁶⁹ O questionário de entrevistas recebido por meio eletrônico não contém numeração sequencial, tornando necessária a leitura integral do documento que se acha incluído entre os anexos deste trabalho.

¹⁷⁰ Questionário de entrevista, item 1.

do Condomínio Porto Rico, completando com a regularização fundiária (entrega de título de propriedade aos ocupantes).¹⁷¹

A participação dos registradores de imóveis nos processos de regularização fundiária urbana é valiosa, não se restringindo à atuação passiva de quem apenas prenota títulos e os examina para registrá-los em seguida, ou devolvê-los por fundamento legítimo. Ao episódio, o profissional especializado deu sua contribuição, dizendo:

Fui procurado, na Anoreg, por um dos advogados dos herdeiros da área maior onde estava implantado o “Condomínio Porto Rico”, que buscava orientações sobre a possibilidade de registro do formal de partilha no cartório imobiliário, em vista das dificuldades que estava tendo em cumprir as exigências cartorárias, e tendo presente o objetivo de dar andamento aos compromissos firmados no Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta firmado entre os representantes dos herdeiros, Distrito Federal, Codhab e Terracap, no final de 2010.¹⁷²

Ademais, o profissional especializado tem a autoridade do ofício acerca dos fenômenos que precederam a questão sob tratamento, lançando luzes sobre suas causas, quando disse:

Tal como vários outros assentamentos no Distrito Federal, tenho que o Condomínio Porto Rico nasceu da negligência, ou mesmo estímulo, governamental à ocupação de áreas públicas ou particulares, sem maiores preocupações com a regularidade fundiária, urbanística e ambiental.¹⁷³

Fornece também valioso diagnóstico de problemas jurídico-registrais que precediam a regularização fundiária, ou mesmo a solução dos interesses identificados com esse complexo conflito, os quais certamente não poderiam ser inseridos dentro dos limites objetivos e subjetivos de uma sentença, corroborando a percepção de que o método judicial para lidar com tais questões tem limites que neles não se pode inserir, sem drásticas reduções, a realidade social que se pretende pacificar. Sobre esse aspecto, disse o entrevistado:

Para a especialização objetiva, era necessária a adequada e correta individualização do terreno, com a adoção, principalmente, das medidas constantes do Provimento n.º 2, de 19-4-2010, da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, bem como das previstas na Lei n.º 6.015/1973, no tocante à retificação da área/matricula, implicando na elaboração do georreferenciamento da gleba, obtenção de anuência dos confrontantes, cancelamento do cadastro de imóvel rural (CCIR) no INCRA, cadastramento do imóvel como urbano na Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, cancelamento do cadastro (NIRF) do imóvel na Receita Federal,

¹⁷¹ Questionário de entrevista, item 13.

¹⁷² Questionário de entrevista, item 2.

¹⁷³ Questionário de entrevista, item 3.

bem como suscitação de dúvida registrária, em vista de impugnação por parte de um dos confrontantes, provocando a remessa do processo à Vara de Registros Públicos para julgamento.

Para a especialização subjetiva, era necessário promover a adequada identificação e qualificação dos herdeiros da gleba e dos seus cônjuges, ou seja, nome completo, nacionalidade, profissão, estado civil, regime de bens, número da cédula de identidade/órgão emissor/UF (ou filiação), número do CPF/MF e residência e domicílio.¹⁷⁴

[...]

A situação de fato indicava a ocupação de partes da área pela Terracap, Codhab, Distrito Federal e posseiros. A situação de direito indicava a necessidade de registrar a partilha para conferir a propriedade a cada herdeiro. Assim, uns e outros viam prejudicadas suas pretensões à efetiva posse e propriedade plena. Os moradores do assentamento sem a propriedade plena e os proprietários de direito sem a posse direta. Eram 4 troncos sucessórios, contemplando mais de 370 herdeiros, de várias gerações, por ocasião da partilha (hoje a quantidade já é maior, em razão do falecimento de alguns desses herdeiros partilhantes).¹⁷⁵

Não bastassem essas dificuldades de ordem prática, havia ainda o agravante da impossibilidade de fracionamento do terreno entre os herdeiros reconhecidos com o inventário:

Não havia possibilidade de divisão cômoda entre os herdeiros, vez que, com a sucessão, tornaram-se condôminos pró-indiviso. Não é imaginável determinar a localização da área de cada um no todo. Além disso, teria que ser equacionada a questão da ocupação de parte da área pela Terracap, Codhab, Distrito Federal.¹⁷⁶

Por isso, diante de tantas questões jurídicas de difícil solução, indagado a respeito da viabilidade de uma solução judicial para o conflito, expressamente disse nela não acreditar. Confira-se:

Penso que seria possível, porém extremamente difícil obter resultados satisfatórios por meio de sentenças, em razão da quantidade de envolvidos e do seus mais diversos interesses e necessidades.¹⁷⁷

[...] uma desapropriação, por exemplo, além de excessivamente onerosa ao Estado, talvez nunca chegasse a termo, tamanha a complexidade: citação de todos os herdeiros; julgamento de tantas contestação e recursos; possíveis impugnações de herdeiros; dificuldade (quase impossibilidade) de obter a especialização objetiva do imóvel; ausência de continuidade registral.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Questionário de entrevista, item 4.

¹⁷⁵ Questionário de entrevista, item 9.

¹⁷⁶ Questionário de entrevista, item 10.

¹⁷⁷ Questionário de entrevista, item 7.

¹⁷⁸ Questionário de entrevista, item 12.

Ora, somente entre os 376 herdeiros e outros contemplados (Ver nota n.º 101), com visões de mundo distintas, já era difícil qualquer unidade de consenso. Essa dificuldade aumentava substancialmente quando os interesses desses sucessores entravam em confronto com os interesses de dezenas de milhares de moradores informais, não se olvidando que os interesses de herdeiros e de ocupantes deviam ainda entrar em harmonia com os interesses políticos do Estado-Administração. Some-se a tudo isso a enorme complexidade dos entraves legais concernentes à situação fundiária e seu entrelaçamento destoante com a ordem urbanística e a primazia da proteção ambiental. Logo, nessa complexidade de fatos e circunstâncias, o limitado método judicial de composição de conflitos não poderia mesmo oferecer resposta que contemplasse a todos os interesses em conflito e, ainda, outorgasse solução substancial aos dissensos entre partes e guarida aos interesses difusos. Com razão, pois, o entrevistado, ao não acreditar na possibilidade da solução advinda do método judicial clássico, reforçando, assim, a conclusão acadêmica aqui exposta.

A compreensão da dimensão da regularização fundiária urbana assim definida pelo artigo 46 da LF n.º 11.977/2009 precisa ser bem assimilada pelos registradores imobiliários e demais intérpretes autorizados do sistema jurídico, pois, conforme disse o entrevistado:

Na nossa área de atuação, costumamos tratar da regularização fundiária com a visão de regularidade do imóvel e regularidade da propriedade. Assim, a regularização fundiária nem sempre tem relação com a regularização urbanística e ambiental, como preceitua o conceito de regularização fundiária constante da Lei n.º 11.977/2009, no seu artigo 46.¹⁷⁹

[...]

É da máxima importância a regularização fundiária para que prosperem a regularização urbanística, ambiental e social, visto que sem aquela, a grande dificuldade na obtenção destas, como ocorre no Porto Rico que, por mais que tenha obtido cuidados nessas questões, ainda não chegou ao estágio de pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, especialmente quanto à titulação de propriedade em favor de seus ocupantes.¹⁸⁰

A essa altura já é oportuna a opinião do entrevistado a respeito da opção pela mediação, em lugar do sentenciamento judicial:

O ajuste formalizado por meio do TAC, homologado em juízo e com força de título executivo foi a melhor opção, tanto para os ocupantes do Condomínio Porto Rico, quanto para as demais partes (públicas ou particulares). A área maior, onde se localiza o “Condomínio”, já está registrada em nome dos herdeiros e já é possível o cumprimento da sua obrigação assumida no TAC (diretamente ou por meio de empresa de

¹⁷⁹ Questionário de entrevista, item 5.

¹⁸⁰ Questionário de entrevista, item 6.

empreendimentos imobiliários que venha a adquirir a área livre de ocupação) de transmitir a gleba em que se assenta o condomínio ao Distrito Federal, para que esse prossiga na regularização, culminando com a outorga de título de propriedade em nome dos moradores do assentamento.¹⁸¹

[...]

A grande quantidade de herdeiros (quase 400), as condições econômicas da maioria deles pessoas muito pobres), o fato de o quinhão recebido por meio da herança estar em condomínio pró-indiviso e não demonstrar-se, assim, adequado à exploração para a geração de renda; e o fato de haver assentamentos e outras ocupações na área, apontavam para um cenário em que os herdeiros dispunham de um patrimônio que não seria capaz de satisfazer suas necessidades. Já o Estado via prejudicado o seu objetivo de viabilizar sua política habitacional de interesse social, em função dos litígios instalados. Com o ajuste celebrado, os herdeiros obrigaram-se a transferir partes da área ao Estado, para que ele desse continuidade às suas ações de interesse público e o Estado, em contrapartida, obrigou-se a tornar a área restante própria para a implantação de empreendimentos imobiliários, valorizando-a.¹⁸²

Sobre os ganhos reciprocamente auferidos pelas partes ou interessados, assim afirmou:

Diria que a mediação resultou em uma negociação do tipo ganha-ganha, equacionando as necessidades dos envolvidos e potencializando o proveito de cada um, com reflexo positivo exemplar na busca das funções sociais da propriedade urbana e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.¹⁸³

Mesmo que somente tenha enaltecido os elevados ganhos que as partes e interessados obtiveram, não se mostram evidenciadas perdas significativas, circunstância que deixa concluir que a mediação somente trouxe vantagens, sem causar ônus de maior expressão. Certamente que um ou outro descontentamento episódico surge na vastidão do universo de pessoas, mas, no geral, não basta para infirmar o valor da composição do conflito e os benefícios que propicia à esmagadora maioria.

5.6.2.5 Representante dos ocupantes do CPR

O beneficiário também tem sua visão de mundo, convindo por isso tomar as considerações feitas pela Sra. Terezinha da Silva Rocha, Presidente da Associação de

¹⁸¹ Questionário de entrevista, item 11.

¹⁸² Questionário de entrevista, item 14.

¹⁸³ Questionário de entrevistas, item 15.

Moradores do CPR (doc. Anexo XXVIII) e residente no local desde o ano de 2000. Nessa condição e sobre as expectativas iniciais para a solução do conflito em proveito dos moradores do CPR, disse que não as tinha:

[...] no começo foi bem difícil pois por se tratar de uma área particular, tínhamos a certeza que ia ser condomínio fechado, onde nós moradores íamos ter que fazer toda parte de infraestrutura, só em 2003 foi que começou aparecer a possibilidade do governo entrar e tornar pública, foi quando surgiu os herdeiros de quilombolas reivindicando seus direitos pela terra, foi quando se deu início a uma grande briga judicial, os herdeiros com uma ação reivindicatória, nós moradores recorremos da ação, os parceladores começaram a ser procurados pela PF, várias pessoas foram presas na operação grilo da PF entre eles tinham policiais, deputados, grileiros e outros, diante de muita luta pela regularização onde o governo pudesse desapropriar e torná-la pública. Em 2008 o porto rico tornou-se área de interesse social, sendo assim uma área pública.¹⁸⁴ (sic)

A visão política e estratégica dos moradores do CPR teve efeito determinante para a consolidação do CPR, o que faz valioso o relato:

[...] surgiu como uma área particular, cujos os proprietários eram, o Sr Maurício de Oliveira Pradera, dono da 3ª etapa e o Sr Francisco de Assis Martins Junior dono de toda a 1ª etapa, sendo que o mesmo deu para seu advogado Dr. Fernando uma parte de terra como forma de pagamento pelos seus honorários, o mesmo loteou e vendeu formando assim a 2ª etapa, já a etapa centro surgiu de uma chácara onde fica a casa amarela, o dono o Sr Walber Talles, dividiu a mesma em lotes e vendeu que é formada por 4 quadras. Todos os moradores que moram no Porto Rico compraram seu lote de particulares, até que em 2003 apareceram os espólios de Anastácio Pereira Braga, representados por seus advogados Maria da Graças Calazans, Antonio Marcos Atier e Campelo.¹⁸⁵ (sic)

No entanto, é relevante notar que, desses supostos “proprietários”, de quem os moradores teriam adquirido os respectivos lotes, não se tem conhecimento de quaisquer títulos que lhes assegurassem a propriedade da coisa vendida; ao menos não tinham títulos revestidos de qualidades formais e substanciais abrigados no Registro de Imóveis, aptos a suportar a constituição de direitos reais em proveito dos moradores do CPR, consoante art. 1.225, inciso I e arts. 1.227 e 1.245 do CC.

Cabe considerar, ainda, que nenhum loteamento formal fora previamente registrado, autorizando os pretensos loteadores a promover a subsequente comercialização, mesmo porque o domínio das terras da Fazenda Santa Maria, Quinhão n.º 23, esteve vinculado à propriedade dos espólios de Anastácio, Agostinho, Alexandre e João Pereira Braga desde o

¹⁸⁴ Questionário de entrevista, item 2.

¹⁸⁵ Questionário de entrevista, item 3.

final do século XIX, sem nenhuma transladação juridicamente válida. Daí porque a hipótese da ação de grileiros, como era frequente no Distrito Federal naquela ocasião, faz inteiro sentido para explicar a “Operação Grilo” da PF – pela qual pessoas influentes terminaram presas por ilicitudes ligadas à ocupação indevida de terras alheias e o subsequente parcelamento informal.

Sobre as conversações estabelecidas para a construção do objeto do consenso para pôr fim ao conflito, delas não participaram os moradores, ou a respectiva associação presidida pela entrevistada. A esse respeito, disse ela que a

[...] Associação de moradores não foi ouvida nas decisões tomadas pelo judiciário é como se nós não existíssemos ou nossa opinião irrelevante para os poderosos, ficamos com sentimento de impotência sem ter a quem recorrer ou o que fazer, quanto ao TAC ficamos sabendo através dos jornais.¹⁸⁶ (*sic*)

Deveras, a inserção dos moradores no palco das conversações somente poderia enriquecer o âmbito comunicativo e dele extrair a composição mais ampla e representativa, de modo que o Estado não se comportasse como o tutor nas questões sociais, mas cedesse espaço aos interessados diretos segundo o sentido da democracia participativa em relação à classe dos ocupantes – a quem se reconhece o direito social à moradia. No entanto, ainda assim, a composição alcançada teve o reconhecimento e aprovação da entrevistada, ao dizer:

O acordo foi bom, nós moradores ficamos felizes, pois agora temos a certeza que vamos ter segurança de nossas moradias garantidas por lei, assim que sair nossas escrituras e, também pelo fato de termos todos os nossos benefícios, como; escola de ensino médio, posto de saúde, Cras, área de lazer, creche, CREA, cose e outros, e como toda parte de infraestrutura.¹⁸⁷ (*sic*)

Além do resultado da composição alcançado em proveito dos moradores do CPR, também era oportuno indagar a respeito do método da mediação. A tal respeito, a entrevistada avaliou:

Muito bom, pois só através de uma mediação conseguimos resolver um problema que vinha a anos se arrastando no judiciário que de agora em diante esse modo de negociação seja feito sempre pois só assim para se chegar a um denominador comum, tornando-se bom para ambas as partes, pois os direitos tem que ser respeitados, no meu ponto de vista achei ótimo, todos saíram ganhando, e até parabênizo o poder público por essa grande ideia.¹⁸⁸ (*sic*)

¹⁸⁶ Questionário de entrevista, item 5.

¹⁸⁷ Questionário de entrevista, item 7.

¹⁸⁸ Questionário de entrevista, item 9.

Mas, em meio aos diversos interesses dos personagens que participaram para a formação do conflito, inclusive os próprios ocupantes do CPR, pairam sensações de injustiças persistentes. Disse a entrevistada a esse respeito:

[...] eu sempre questioneei o fato dos grileiros não pagarem pelos seus crimes, sim pois se eles venderam uma terra que não era deles por que não devolver tudo o que eles pegaram dos compradores já que nós vamos ter que pagar para os herdeiros e para o governo, sim pois o acordo entre herdeiro e governo somos nós que vamos pagar, acho que a justiça tem que ser correta se não é muito fácil qualquer pessoa invadir uma área pública ou particular pegar todo o dinheiro e fazer campanha eleitoral e depois quem sofre as consequências são as pessoas que compraram de boa fé com o objetivo da casa própria acho que está na hora do poder público começar a ver com um olhar mais crítico e achar uma punição para todos só assim podemos dizer que as leis estão começando a funcionar e ver a justiça com outros olhos.¹⁸⁹
(sic)

Quer parecer que a aferição das condições objetivas e subjetivas com as quais o sistema jurídico reconhece ou não a boa-fé do agente exige uma incomensurável aproximação entre o conceito erudito construído pela dogmática jurídica de um lado e, de outro, aquele que é consubstanciado pela realidade social nem sempre tão culta, na qual as massas excluídas ainda lutam pela realização dos básicos direitos sociais, entre eles o acesso ao conhecimento pela via da educação pública. Portanto, diante dessa realidade social e cultural, o conceito de boa-fé exige uma compreensão a ser construída a partir de uma perspectiva analítica feita em bases sociológicas mais profundas e flexíveis, tornando assim possível alargar substancialmente os horizontes da visão elitista em que se acha presa a dogmática jurídica dominante.

O conceito de boa-fé nos conflitos sociais contemporâneos exige, pois, a inserção dos elementos contingenciais que estão na sua própria base, o impostergável enfrentamento das demandas, a premência que motiva os credores sociais nas suas necessidades cotidianas fundamentais – quando levam os indivíduos excluídos dos benefícios sociais e econômicos à alternativa derradeira de buscar a realização de direitos fundamentais pelo esforço próprio, ainda que sob todos os riscos de reprovação e revés que venham experimentar em razão do empreendimento.

¹⁸⁹ Questionário de entrevista, item 10.

CAPÍTULO VI – CONCLUSÕES

Foi necessária uma constante vigilância para que o trabalho até aqui desenvolvido não se ocupasse com temas muito distantes dos objetivos estabelecidos, embora com estes tivessem alguma pertinência ou interesse histórico. Assim, os cortes realizados não comprometeram a estrutura epistemológica até aqui desenvolvida, o que permite as conclusões a seguir expostas.

6.1 A Mediação é a Alternativa Adequada aos Conflitos Coletivos pela Terra Urbana

O trabalho e as pesquisas a ele concernentes comprovam que a sentença judicial tem limites legais rígidos, subjetivos e objetivos, que não permitem o alargamento do procedimento judicial para nele acomodar a composição impositiva na amplitude com a qual se apresentam os elementos de complexidade jurídica, política, econômica e social como são os complexos elementos estruturais dos conflitos fundiários coletivos pela terra urbana. O procedimento judicial visa substituir a vontade das partes em conflito pela vontade ideal do Estado ao determinar-lhes condutas inspiradas na abstração da lei. Porém, esse método depende “[...] das práticas judiciárias de onde nasceram os modelos de verdade que circulam ainda em nossa sociedade, [...]” (FOUCAULT, 1999, p. 27); busca o conhecimento por meio da “centelha entre duas espadas” e, assim, a pacificação do conflito social somente pode ser momentânea, isto é, enquanto perdurarem as relações de poder e dominação estatal por meio de recursos capazes de impor a paz pela força.

No entanto, as manifestações populares ocorridas no espaço público no Brasil a partir de junho de 2013 põem em evidência que essa paz social ditada e garantida pela força física das instituições tem seus limites, quando o Estado, em conflito com a sociedade, já não é capaz de impor-se como força hegemônica, circunstância que leva à necessidade de uma reorganização das novas relações de poder em busca de um novo equilíbrio jurídico pautado por determinações políticas e sociais. No entanto, a Constituição Federal de 1988 já inseriu em seu bojo o arranjo político-jurídico em que se assenta o próprio Estado Democrático de

Direito, circunstância que assim apenas exige dos agentes estatais o pleno cumprimento de suas diretrizes, com isso atuando na raiz dos conflitos sociais.

A técnica judicial de estimular o conflito para dele extrair suas verdades é fruto de uma concepção modernista, pensada, formulada e calibrada conforme as necessidades do seu tempo. Por isso, já não responde às demandas contemporâneas. Afinal, estas são dotadas de variados elementos de complexidade social, econômica, política, jurídica, os quais, por sua vez, se complexificam quando interagem com a velocidade da informação e com a dinâmica da globalização econômica e cultural. Logo, na contemporaneidade, são necessárias novas técnicas ou ferramentas de composição dos conflitos destes tempos, notadamente os conflitos coletivos pela terra urbana, sem perder de vista a possibilidade de se estender o método a diferentes conflitos derivados de outras demandas coletivas.

A sentença judicial, no seu formalismo rígido, somente apreende o conflito mediante acentuadas reduções ou deformações. Mitiga-o e contém-no pela força de uma paz meramente formal, que esconde latentes desejos insatisfeitos, prontos para eclodir sempre que essa “paz social” já não puder ser mantida pelo poder dominante das instituições. Assim, rompem-se os limites dessa contenção na fragilidade do Estado contemporâneo, enfraquecido que está na quase hegemonia do mercado, revelando sua impotência para constituir-se, na abstração imaginada, como reduto da segurança coletiva.

Com efeito, a sentença judicial deve render seu espaço à mediação, como método alternativo para a composição de conflitos coletivos complexos, como os que digam respeito ao direito social à moradia, equacionando este aos interesses fundados no direito de propriedade, aos interesses difusos ligados à ordem urbanística e à proteção ambiental, tarefa que o solipsismo judicial não é capaz de resolver em face dos limites legais a que está jungido o seu procedimento modernista.

A mediação não se constitui, porém, em certeza de êxito do método. No entanto, posto que a sentença em casos tais traz consigo a certeza de suas limitações, a mediação se apresenta como alternativa inarredável a ser tentada. Embora a mediação não possa ser imposta, em razão dos próprios princípios filosóficos em que se apoia, a tentativa de mediação em si mesma – que é coisa diversa – se impõe como premissa científica. Porém, se frustrada essa alternativa, em face dos limites que a ação comunicativa também apresenta, somente restaria retroceder a ação ao modelo do sentenciamento judicial, embora nesta derradeira hipótese a ação passasse necessariamente por um radical rompimento com o formalismo legal, ou seja, pela transgressão dos limites das normas infraconstitucionais de

processo, fazendo valer à força a supremacia do conteúdo material de um propósito constitucional construído sobre objetivos fundacionais, como o são os direitos e garantias fundamentais e os direitos sociais. No entanto, esse radicalismo de um procedimento judicial não é o objeto deste trabalho, motivo pelo qual, sem ele ou sem a sentença, a mediação permanece como o foco central da estratégia do presente trabalho na composição de um conflito social contemporâneo e complexo, alcançando assim, objetivamente, as condições reais para a pacificação material do conflito que a sentença singela não poderia jamais resolver por inteiro.

No estudo de caso envolvendo a regularização fundiária do assentamento autodenominado “Condomínio Porto Rico”, na cidade de Santa Maria-DF, ficou patente que a sentença singela possível nos limites das demandas de natureza individual e relativas ao patrimônio disponível das pessoas não tinha a largueza suficiente para equacionar conflitos que se entrelaçavam ao direito de propriedade, único visível no plano daquilo que restou judicializado. Fatalmente ficariam fora da composição questões ligadas ao direito social à moradia e à proteção da ordem urbanística e ambiental. Por isso, o seu descarte.

A sentença radical, que transgredisse os limites legais do formalismo judicial, por sua vez, esbarraria em incertezas de sua prevalência ao submeter-se à revisão diante de correntes de pensamento jurídico tendentes à manutenção do *status quo*, ou presas à dogmática positivista que impregna as formas jurídicas.

Por isso, ao menos como tentativa, a mediação se apresentava como alternativa irrecusável. E, para o efeito prático que se pretendia alcançar, a empreitada vingou e o conflito foi efetivamente pacificado, embora ainda dependente de cumprimento de algumas obrigações recíprocas finais. Vislumbra-se claramente que o cumprimento dos compromissos assumidos pelas partes permitirá, no momento certo, a outorga de títulos aos moradores do CPR e de parte de Santa Maria, conferindo-lhes direito real de uso ou de propriedade, a depender de critérios de discricionariedade administrativa para eleger a natureza mais apropriada do benefício. Ademais, o direito de propriedade também foi restaurado íntegro.

Pode-se afirmar com segurança que a mediação não apenas resolveu o conflito acerca da propriedade, mas, sobretudo, alargou os horizontes da composição para nela incluir soluções ao direito social à moradia, à proteção da ordem urbanística e ambiental – ganhos extras de incomensurável valor coletivo, impensáveis no método judicial estreito.

6.2 O Acertamento Fundiário como Condição *Sine Qua Non* para a Regularização de Assentamentos Urbanos no Conceito da LF n.º 11.977/2009

Diante do sistema normativo a respeito da formação e garantia do direito de propriedade, a outorga de título aos beneficiários em programas de regularização fundiária urbana está submetida à rigidez do sistema dos Registros de Imóveis regulado pela LF n.º 6.015/1973, de tal maneira que somente poderá outorgar título de benefício aquele que tenha, previamente, título anterior com aptidão para as outorgas subsequentes, segundo o princípio da continuidade registral. Ressalva-se, porém, que, na hipótese das demarcações urbanísticas previstas no inciso III, do art. 47 da LF n.º 11.977/2009, a outorga de títulos aos beneficiários dispensa a existência de domínio prévio por parte do Estado. No entanto, em tal situação, a natureza da demarcação administrativa coincide com aspectos da desapropriação por interesse social, ou ao menos com a desapropriação indireta e, por essa linha de continuidade, liga forçosamente o Poder Público demarcante a um título antecedente, ainda que dependente da identificação do registro imobiliário legítimo e antecedente à demarcação.

Assim, apenas momentaneamente, o princípio estrutural da continuidade dos registros imobiliários persistirá indefinido em razão de uma situação de fato que, no entanto, é irreversível. Logo, diante da irreversibilidade da demarcação administrativa e do seu caráter expropriatório, o Estado pode desde logo promover o respectivo registro e, em razão dela, promover o parcelamento regular para, em seguida, outorgar o benefício, ficando esse título e registro definitivos na pendência de declarar a propriedade anterior apenas como formalidade.

O conceito de regularização fundiária urbana, dado pelo artigo 46 da LF n.º 11.977/2009, guia o presente trabalho. Por ele, a outorga válida de título que confere ao beneficiário algum dos direitos reais eleito por critério discricionário da Administração Pública – e sua aptidão para ingressar no Registro de Imóveis correspondente –, vem como a derradeira das medidas com as quais os assentamentos informais ou espontâneos perdem essa qualidade e transmudam em espaços urbanos formais, inseridos na dinâmica da cidade como um todo, participando a respectiva comunidade beneficiada da integração social e jurídica, dimensões da dignidade da pessoa humana.

Tal regularização pressupõe um conjunto de medidas jurídicas que possibilitem o aproveitamento do espaço definido e disponível, sobre o qual seja possível o planejamento urbano propriamente, ainda assim obediente a determinadas condições legais relacionadas ao

direito de propriedade e suas respectivas limitações, inclusive quanto às restrições relativas ao uso da terra urbana e medidas de proteção ambiental. Como providência necessária do ponto de vista técnico-urbanístico, far-se-á a reorganização urbana, com novos traçados de divisão e ocupação do espaço, bem como a adoção de medidas de proteção e recuperação ambiental, além do atendimento a arranjos de natureza social. Enfim, poderá ser feita a titulação aos beneficiários e, por meio dela, atribuir-se os direitos reais eleitos por critérios de discricionariedade, com isso permitindo o imediato uso e gozo do imóvel, podendo a consolidação da propriedade plena e conseqüente disposição sujeitar-se a condições que correspondam às finalidades das respectivas políticas públicas.

A regularização fundiária de assentamentos humanos, dado à sua relevância social e política, tem seu procedimento determinado por normas legais expressas. Porém, estas dependem de vontade política, isto é, da ação dos agentes do Estado, para transbordar um objetivo que está no plano abstrato das normas e inseri-lo no mundo concreto da vida. Esse procedimento complexo não só é guiado pelas leis específicas, mas deve ser enriquecido com a adoção dos princípios constitucionais “expressos” aos quais se submete a Administração Pública; dos princípios administrativos “reconhecidos” pela doutrina; e, por fim, dos princípios “implícitos” da ação especificamente considerada, visando atribuir ao resultado o melhor que os recursos e as possibilidades admitem oferecer.

6.3 A Insuficiência de Políticas Públicas para Oferta de Moradia Popular Contribui para a Ocorrência de Ocupações Informais

As ocupações informais têm raízes nas históricas desigualdades sociais e econômicas, embora estas não sejam únicas e determinantes. No Distrito Federal elas têm relação com a insuficiência de ofertas do mercado de imóveis urbanos regularmente constituídos, sejam eles criados por iniciativas do Estado, na qualidade de proprietário maior das terras disponíveis no território, ou por iniciativa de proprietários particulares. Afinal, desde que iniciada a década de 1970 até os dias atuais, os terrenos urbanos constituídos sob a forma de loteamentos legalmente autorizados, com registro imobiliário regular, apresentam-se em quantidade significativamente inferior à demanda determinada pelo acentuado crescimento populacional do Distrito Federal, criando com isso elevação exorbitante dos preços, exclusão das

populações mais pobres da possibilidade de aquisição em licitações públicas, expulsão das camadas de baixa renda para as periferias – onde são entregues à própria sorte na falta de terrenos urbanizados para essas mesmas populações de baixa renda.

A moradia atua na satisfação de uma das necessidades básicas da existência humana, sendo premente ao indivíduo superar a demanda pela própria ação que lhe dê um teto como conforto para o corpo no repouso. É o *locus* que serve ao agrupamento social familiar e sua proteção frente às intempéries, a sua referência social e atributo identitário com o qual se liga a outros indivíduos sociais. A moradia – especialmente a moradia adequada – é dimensão da dignidade da pessoa humana; é direito fundamental que não pode ser negado; é princípio basilar ao equilíbrio social, político e jurídico, sem o qual a própria estabilidade constitucional se liquefaz no distanciamento dos seus objetivos fundamentais de construir uma sociedade justa e solidária. Além disso, a emancipação social é aspecto da realização dos objetivos nacionais, pela erradicação da pobreza, da marginalização e das desigualdades sociais e pela promoção do bem de todos, como assim foi o desejo e determinação da onipotência constitucional manifestada no momento da fundação, em 1988 (CF, art. 4.º).

Sem que o direito social à moradia seja atendido – por meio de políticas públicas construídas para lidar com o crescimento populacional e a respectiva demanda que gera naturalmente –, a simples regularização dos assentamentos informais existentes não vai muito além de mero paliativo, na medida em que as causas das ocupações informais por populações de baixa renda permanecem inatacadas por políticas públicas que verdadeiramente reflitam o papel que cabe às agências de desenvolvimento. Ao Estado, como detentor do quase monopólio das terras destinadas à utilização urbana na Capital Federal, não cabe atuar como empresário à cata de recursos arrecadados em operações imobiliárias especulativas, ainda que por meio de licitações públicas de frações urbanizadas desse patrimônio público formado por desapropriações pagas pelos esforços de contribuintes. Essa lógica de mercado está embrenhada na perversão que torna o preço dos imóveis regulares inacessível à população de baixa e média renda, forçando-as às alternativas que a informalidade das ocupações coletivas oferece em prejuízo do próprio patrimônio público, da ordem urbanística e dos valores ambientais inobservados com a ausência de planejamento e determinações advindas das necessidades básicas dos respectivos ocupantes, ou do desconhecimento ou desrespeito pelas áreas de restrição.

O passivo habitacional que vem se formando a partir dos anos de 1970, quando a capacidade de suporte do planejamento original foi superada – ou deu sinais de que o seria em

breve – somente tende a aumentar, circunstância que faz sombras ao sentido de moralidade das normas que regulam o conjunto urbanístico da Capital Federal e seus núcleos, além de atuar na hermenêutica jurídica determinada pelo fato social ao iluminar as diretrizes interpretativas e o seu grau tolerante de aceitação e respeito social. O aumento nos números das ocupações informais não pode se constituir em fator de dessensibilização de valores morais subjacentes aos comandos normativos orientadores das pessoas que ainda se rendem ao regime de legalidade na ocupação de terrenos urbanos no Distrito Federal.

Portanto, é visível a necessidade de políticas públicas por parte de agências de desenvolvimento, objetivando aumentar substancialmente o número de unidades imobiliárias, em quantidade suficiente para atender à demanda reprimida, bem assim acolher o aumento populacional, na mesma proporção. Sem o equilíbrio na oferta de imóveis regulares, pelo mercado ou pelo Estado, a demanda inatendida por moradia somente aglutinará suas forças, direcionando-as para as ocupações informais, sobretudo as populações de baixa renda, na medida em que não tiverem recursos para participar das licitações públicas de terrenos constituídos regularmente para fins urbanos.

6.4 Ocupações Informais, Ordem Urbanística e Proteção Ambiental se Entrelaçam

Nas circunstâncias das ocupações informais os aspectos de legalidade estrita não se ocupam com questões concernentes ao direito de propriedade, tampouco com as determinações dadas pela ordem urbanística e a proteção ambiental. A informalidade com a qual são preenchidos os espaços desses assentamentos humanos tem suas próprias determinações advindas das necessidades e das disponibilidades materiais e técnicas. Traço comum das ocupações informais urbanas é a subrepressão com a qual os respectivos ocupantes promovem a tomada da terra, para isso levantando suas edificações imediatamente e tornando-as fato consumado. Nessas circunstâncias o planejamento urbano ou mesmo a preservação ambiental não constituem prioridades e assim vão se formando passivos com que uma eventual regularização fundiária haverá de lidar com maior ônus.

Afinal, sem os valores urbanísticos, a comunidade perde as potencialidades que o planejamento urbano oferece em termos de acessibilidade, mobilidade, funcionalidade, sustentabilidade e outros atributos que asseguram as funções sociais da cidade e a garantia do

bem-estar de seus habitantes. Com a consolidação das ocupações urbanas informais, por simples necessidade lógica, os espaços são quase inteiramente preenchidos com unidades de moradia, não restando espaços para a implantação de sistema viário que assegure a prestação de serviços públicos básicos, como coleta de resíduos, transporte público, circulação adequada de veículos e viaturas públicas. A falta de espaços disponíveis ainda constitui entrave à instalação de outros serviços públicos, tais como escolas, unidades de saúde e segurança, lazer, tudo isso com grave comprometimento das condições de emancipação e da qualidade de vida dessas respectivas comunidades.

As ocupações informais nem sempre se detêm ou conhecem os limites das áreas de proteção ambiental e, com isso, ocupam espaços que a rigor deveriam ser destinados a este fim, em proveito da própria comunidade. A degradação pode tornar-se irreversível na medida em que, a depender do grau de antropização e utilização, a recuperação dos biomas torna-se impossível, cumprindo apenas contabilizar prejuízos ambientais praticamente irreversíveis em detrimento de todos.

A forma preventiva com a qual se busca outorgar proteção ambiental mostra-se acentuadamente mais eficaz que as medidas de reparação propriamente. Afinal, os ecossistemas se caracterizam pelo ténue equilíbrio interativo entre os elementos bióticos e abióticos que o integram, de tal forma que a alteração desse equilíbrio natural construído pela paciente natureza ao longo dos milhões de anos não se restabelece plenamente pela ação humana da pretensa recuperação.

No entanto, sem que as causas que levam às ocupações informais urbanas sejam debeladas, os danos urbanísticos e ambientais, uma vez consumados, tornam-se praticamente certos e de difícil recuperação.

6.5 Direitos Humanos e Moradia Adequada se Apresentam na Mesma Dimensão

A regularização fundiária de assentamentos humanos informais atua como ferramenta na concreção dos direitos humanos, no que tange ao item da moradia adequada. Afinal, pela via da regularização – em que se faz a reorganização racional do espaço –, a ele são incorporados valores urbanísticos, ambientais e sociais em proveito da comunidade

beneficiária e também de toda a coletividade, eis que são resgatados direitos difusos, de interesse geral. Lado outro, com a regularização plena, a comunidade obtém segurança jurídica em relação à respectiva moradia e, assim protegida, reúne segurança para investir esforços e recursos próprios na melhoria e no aparelhamento residencial, circunstâncias que somente propiciam ganho na qualidade de vida e no resgate de dignidade da pessoa humana.

A regularização não é mera formalidade para atestar somente conformidade jurídica. Exige, pois, o enriquecimento qualitativo fornecido pelos subsídios científicos que atuam no resgate da dimensão humana em suas variadas manifestações fisiológicas e psicológicas, circunstância que assim reclama subsídios por conhecimentos multidisciplinares, nos limites das técnicas e recursos disponíveis.

O Estado, por sua vez, passa a ter domínio sobre esses espaços públicos, que até então não estavam inteiramente à mercê de sua soberania interna. Com isso, adquire condições para planejar e executar os serviços públicos que lhe são concernentes, além de disponibilidade para implantar as infraestruturas com as quais também outorgará maior qualidade de vida às pessoas, tornando pleno o direito social à moradia a que fazem jus as populações mais pobres estabelecidas nesses redutos.

A regularização não fica restrita ao plano do ajustamento de uma determinada situação de fato indesejável, ao converter-se apenas formalmente a comandos normativos de planejamento urbano, ou mesmo quando permite e executa arranjos ambientais para restaurar biomas degradados. Vai além e inclui também as medidas “sociais” de que fala o art. 46 da LF n.º 11.977/2009 e, como disse Santos (2008, pp. 30-31), esse espaço sob intervenção organizativa é aquele que “[...] deve ser considerado como um conjunto indissociável, de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento”.

Ademais, assenta-se nos mesmos fundamentos constitucionais em que se apoia a ordem jurídica e política, com isso instituindo os próprios objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito. A felicidade humana emerge pelos benefícios outorgados às populações que se estabeleceram nesses assentamentos e pela satisfação que contagia os demais membros da comunidade nacional, na medida em que são tratadas determinadas causas da desigualdade social, eis que a moradia digna ou adequada mitiga aspecto determinante ou concorrente da violência determinada por distorções distributivas.

Com isso, o direito humano à moradia adequada migra do plano abstrato e do desejo constituinte para consubstanciar-se em realidade concreta da vida, isto é, o fim para o qual todo o esforço e recursos humanos disponíveis foram dirigidos como altruísmo ideológico, político e jurídico para servir de guia ao pacto democrático fundacional, ao romper com o regime autoritário antecedente.

6.6 Constitucionalismo, Direito Social à Moradia e Políticas Públicas são Lentes para a Leitura do Mesmo Objeto

O projeto político constitucional construído em 1988 está apoiado em determinados objetivos fundamentais expressamente declarados com o artigo 3.º da Constituição, entre os quais o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos.

Ora, o desenvolvimento nacional, em que pesem aspectos filosóficos do significado e valor daquilo que se possa ter por “desenvolvimento”, deixa entrever claramente que o equilíbrio e justiça nas relações sociais asseguram certo grau de estabilidade da comunidade, condição para o planejamento e execução de projetos mais ousados com os quais outras demandas coletivas também possam ser atendidas. Não se apresenta favorável ao desenvolvimento nacional, justo e igualitário, a manutenção de desigualdades econômicas e sociais históricas que somente atizam as inquietações sociais e passam a exigir esforços de pacificação, circunstância que consome recursos coletivos que melhor se aproveitariam a outras empreitadas também coletivas.

A erradicação da pobreza, em que pese referir-se a uma pluralidade de necessidades humanas insatisfeitas, ao menos estará mais próxima com o acesso à moradia adequada. Afinal, uma vez atendida uma das necessidades vitais mais prementes, o indivíduo estará livre para investir seus recursos e potencialidades na busca do resgate de outras exigências inerentes à sua existência plena, reunindo condições materiais para o gozo de todos os sentidos da vida biológica. Afinal, sob uma perspectiva de justiça, a nenhum indivíduo humano pode ser negada a menor de qualquer possibilidade de usufruir de uma existência venturosa, na qual os sentidos e o espírito se fundam em um estado de felicidade para o qual o ser está destinado desde o princípio por uma utopia irrenunciável.

Esse propósito exige diversas prestações e assimilações, como as que passam pela redução das acentuadas diferenças distributivas, com isso afastando a causa de marginalizações econômicas, sociais e culturais. A instituição de um estado de igualdade social, econômica, jurídica e política é também a instituição de um estado de justiça. A justiça, na sua dimensão metafísica, pressupõe as condições de bem-estar de todos, indistintamente. Logo, a medida que outorga direito social à moradia atua como realização concreta de uma aspecto da justiça, com isso tornando real o bem-estar coletivo, a justiça distributiva, a redução das desigualdades sociais, a inclusão social, o enriquecimento individual e coletivo e, por via de consequência natural, o estabelecimento das condições de bem-estar nacional.

A realização dos direitos sociais, e em particular a realização do direito social à moradia, está, pois, no centro dos objetivos fundamentais constitucionais. Cumpre festejar que a Constituição de 1988 não cuidou apenas de estabelecer os objetivos fundamentais em que se apoiou. Elegeu também os princípios fundamentais com os quais o pacto político alcançado haveria de realizar esses mesmos objetivos. Desses princípios cuidou o artigo primeiro – e nele o especial enfoque deste trabalho –, para o objetivo de se alcançar a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo político.

A cidadania não é apenas a possibilidade de participação ativa e passiva do processo democrático. Exige também condições materiais com as quais o indivíduo se sinta capaz de adquirir qualidades pessoais e com elas se habilite à vida política efetiva, como é a prévia inserção econômica e cultural do indivíduo humano no meio social, o seu acesso à educação, à saúde, à moradia, à alimentação, ao trabalho e transportes, à segurança, à previdência e assistência social, direitos sociais sem os quais o indivíduo não passa de um cidadão de segunda categoria, de um semicidadão ao qual não é dado participar na vida comunitária, no espaço do pluralismo político.

A moradia adequada é um dos atributos mínimos da dignidade da pessoa humana e, na qualidade de direito humano explicitamente reconhecido no plano jurídico internacional ao qual o Brasil aderiu, se sujeita ao princípio da prevalência dos direitos humanos como compromisso perante os demais Estados estrangeiros, conforme anunciado no inciso II do artigo 4.º da CF de 1988.

A concreção do direito social de moradia, que pode ser alcançada na via da regularização fundiária de assentamentos humanos informais, constitui, pois, em obrigação fundante sobre a qual está assentado o próprio Estado Democrático de Direito, de tal forma

que o compromisso resultante do pacto constituinte a todos obriga como premissa imediata a que estão sujeitos os agentes públicos. A inobservância dessas prioridades no atendimento aos direitos sociais gera a possibilidade de atuação do Poder Judiciário para assegurar a prevalência das prioridades legais determinadas pelo projeto constitucional, na perspectiva de suas próprias diretrizes fundamentais. Afinal, as políticas públicas estão legalmente vinculadas, por determinações constitucionais, ao atendimento prioritário dos direitos sociais materiais, entre os quais está o direito à moradia popular, de modo que a inversão da ordem dessas prioridades dá ensejo à impugnação judicial dessas políticas públicas inconstitucionais.

6.7 O Direito à Moradia como Integridade Manifesta

O direito social à moradia está reconhecido e declarado no plano constitucional. Todavia, não se constitui como mera diretriz abstrata, exigindo ação afirmativa que advenha do plano político e jurídico, de modo que a hermenêutica a prevalecer consista naquela que supere o procedimentalismo judicial positivista e oriente o político e o jurista a ações prioritárias por meio de políticas públicas voltadas à mitigação das desigualdades sociais e econômicas pela via da moradia adequada.

O discurso jurídico a respeito da interpretação do direito social à moradia positivado na CF de 1988 é, portanto, aquele que faça a leitura das razões históricas, sociais e econômicas pelas quais se estabeleceu a divisão do trabalho e distribuição das riquezas, passivo diante do qual os direitos sociais de um modo geral se apresentam como elementos materiais capazes de indicar, pela sua concreção no mundo da vida, o fiel da balança no equilíbrio social, político e econômico planejado pelo desejo constituinte, cuja onipotência criadora se mantém como guia da ação dos agentes políticos e sociais.

Por meio da integridade do direito social à moradia como categoria jurídica é que se dará a interpretação construtiva do direito, fundada nas melhores práticas visadas com a hermenêutica dworkiniana. O direito a ser alcançado pela interpretação não está na letra da lei, mas na prática do hermeneuta, pois, como assinala Carvalho Netto *et* Scotti (2011, p. 78), os propósitos que estão em jogo na interpretação criativa construtiva das obras de arte e das práticas sociais, como o direito, são fundamentalmente os do intérprete, não os do autor.

O direito à moradia exige a hermenêutica que o faça instrumento revolucionário para subverter injustiças sociais a que expressamente se dirigiu. É por esse viés que se invalidam os discursos jurídicos retórico-interpretativos que buscam manter o *status quo*, a estratificação social estruturada pelo sistema liberal de distribuição das riquezas e, conseqüentemente, da manutenção das mesmas forças de poder e dominação.

O autor constitucional, ao seu desejo e consenso formal, inscreveu no texto da Constituição o direito social à moradia. Porém, cumpre ao intérprete da norma – assim como se faz com as obras de arte – interpretá-la por meio das melhores práticas e com elas alcançar o desejo da onipotência constitucional, isto é, a efetiva concreção da moradia adequada, como uma das premissas fundamentais sobre as quais se erigiu o próprio pacto político.

O “fundamental” a que a Constituição se refere não é apenas um adjetivo sonoro, mas, acima de tudo, é a base estrutural sobre a qual está assentado o próprio Estado Democrático de Direito, constituído como unidade política e identidade de seus membros: *L’État sommes nous*. Sem a prevalência dos direitos sociais constitucionais assim declarados e assegurados, o projeto constitucional experimenta a traição patrocinada por interesses dominantes. Com isso, a ordem política e jurídica instituída estará à mercê de graves riscos, como os que anunciam os movimentos populares recentes que agitaram o espaço público nas principais cidades brasileiras a partir de junho de 2013, como prenúncio de rompimento com o pacto político de 1988, em vista do descumprimento a que se deu pelas ações “discricionárias” ou omissões dos agentes públicos a quem cabe materializar o próprio ajuste celebrado com o consenso fundante. Afinal, a discricionariedade assentada na fundação constitucional, no título dos direitos sociais, se inobservada, não cede lugar à resignação popular diante das escolhas administrativas que desprezam certos interesses de primeira gradeza, mas prestigiam outros menores ligados ao incremento do esporte e do turismo.

A integridade do direito material consubstanciado no texto constitucional acerca dos direitos sociais, e do direito social à moradia em particular, deixa claro o objetivo a ser alcançado: a outorga de moradia digna às pessoas que a ela fazem jus. Ao político e ao jurista cumpre interpretar o desejo constitucional assim materializado e torná-lo concreto no mundo da vida, de modo que entre a abstração que a positivação constitucional encerra e as melhores práticas interpretativas, atue o hermeneuta na construção de ponte que una o desejo à realidade.

6.8 A Comunicação na Construção do Objeto

Sem comunicação não é possível aos agentes a construção de um objeto. Essa é uma sentença para ser lida em alinhamento com a contemporânea complexidade social, política, econômica, jurídica e cultural.

Os modelos de comunicação produzidos sob concepções modernistas, como é, por exemplo, o modelo dos procedimentos judiciais, além de estreitos, são também reducionistas em face das realidades conflituosas a que se propõem pacificar e, com isso, já não são aptos a dar respostas às demandas dos novos tempos. São demandas complexas em si mesmas, que se complexificam ainda mais pela velocidade da informação e pelos fenômenos globalizantes. As diferenças que os atores ou partícipes das superestruturas carregam entre si não lhes permitem reconhecimentos enquanto estiverem distantes sob uma perspectiva qualquer, notadamente sob a perspectiva de uma sociedade altamente estratificada. Tampouco haverá entendimento recíproco em face dessas distâncias e pelos respectivos interesses excludentes. A isso se somam as demandas populares complexas e o estado de falência do sistema político representativo, que não tem se mostrado capaz de mediar os conflitos e construir os objetos do desejo coletivo.

Os modelos democráticos liberais ou formais, os sociais e os meramente representativos, dão variados sinais de fadiga ou falência e não respondem às demandas que estão na base dos conflitos contemporâneos.

Uma vez estabelecidos canais comunicativos pelos quais os fluxos transitam ou circulam democraticamente – neles incluídos as minorias, os sem-voz, ou os que por alguma razão se viram excluídos do processo político, da repartição econômica, do acesso aos bens sociais de um modo geral, enfim, agora participantes no processo de construção comunicativa como manifestação do pluralismo político nas nossas melhores práticas –, tornar-se-á possível construir objetos de consensos que se interponham entre os atores dos conflitos sociais e os apaziguem. Caberá às lideranças políticas, como timoneiros ciosos de suas missões institucionais, indicarem os rumos para os quais as forças coletivas até então em conflito doravante impulsionarão a construção social justa, que a todos inclua em um vigoroso projeto de felicidade coletiva construído em bases de democracia participativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- BÍBLIA. Português. **Bíblia Sagrada: nova tradução na linguagem de hoje**. São Paulo: Paulinas, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Regularização fundiária urbana no Brasil**. Brasília, 2009.
- BRASIL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal. **Diagnóstico preliminar dos parcelamentos urbanos informais no Distrito Federal**. Brasília, 2006.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 639337**. Relator Min. Celso de Mello. (DJe-177, divulg. 14 set 2011, public. 15 set 2011)
- CARVALHO, Afrânio de. **Registro de imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012.
- CARVALHO NETTO, Menelick de.; SCOTTI, Guilherme. **Os direitos fundamentais e a (in)certeza do direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
- CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. **A democratização do Poder Judiciário**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.
- DAVIS, Mike. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DINIZ, Maria Helena. **As lacunas no direito**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DUSSEL, Henrique. **1492: O encobrimento do outro**. Petrópolis: Vozes, 1993.
- DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ENTERRÍA, Eduardo García de. **Democracia, jueces y control de la administración**. Cizur Menor, Navarra-España: Aranzadi, Thomson-civitas, 2009.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **A ciência do direito**. São Paulo: Atlas, 2010.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

- FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: NAU, 1999.
- FREITAG, Barbara. **Cidade dos homens**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.
- GIL, Antonio Carlos. **Método e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2011.
- GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2010.
- GOMES, Orlando. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- _Direito e democracia – Vol. I**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2009.
- LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito**. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- MENDONÇA, Rafael. **(Trans)modernidade e mediação de conflitos**. Florianópolis: Habitus, 2006.
- MÍLOVIC, Miroslav. **Filosofia da comunicação. Para uma crítica da modernidade**. Brasília: Plano, 2002.
- NEGRI, Antonio. **O poder constituinte**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- PAVIANI, Aldo. **Neourbanismo e a evolução das metrópoles**. Artigo in GOZALEZ, Suely F. N.; FRANCISCONI, J. G.; PAVIANI, Aldo (Org.) *Planejamento e urbanismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.
- _Brasília a metrópole em crise: ensaios sobre urbanização**. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.
- _A realidade da metrópole: mudança ou transformação na cidade?** Artigo in PAVIANI, Aldo. (Org.) *Brasília: moradia e exclusão*. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.
- RIBEIRO, Luiz Cesar Queiróz. **Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira**. Artigo in revista: *Sociedade e Estado*, vol. 22, n.º 3. Departamento de Sociologia. Brasília: Universidade de Brasília, set./dez. 2007.
- _Apresentação**. in RIBEIRO, L. C. Q. (Org.) *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediação de conflitos. Família, escola e comunidade**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.
- SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. São Paulo: Edusp, 2008.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2004.

SCHMIDT, Benício Viero. **Brasília como centro político**. Artigo in PAVIANI, Aldo. (Org.) *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. Brasília: Universidade de Brasília, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A gramática do tempo**. São Paulo: Cortez, 2010.

_ **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos coletivos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SPENGLER, Fabiana Marion. **Fundamentos políticos da mediação comunitária**. Ijuí-RS: Unijuí, 2012.

WARAT, Luiz Alberto. **A pureza do poder**. Florianópolis: UFSC, 1983.

Artigo de Jornais:

A copa do barulho. **Correio Braziliense**, Brasília, Capa, 09 mai 2014.

Sítios Eletrônicos:

NAÇÕES UNIDAS. ACNUDH. **Ficha informativa sobre direitos humanos n.º 21**. Disponível em <http://direitoshumanos.gddc.pt/pdf/Ficha_Informativa_21.pdf>. Acesso em 07/05/2014.

NAÇÕES UNIDAS. UN-HABITAT II. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Urbanos, 1996**: Disponível em <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em 18/10/2014.

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

Código Civil (LF n.º 10.406/2002)

Código de Defesa do Consumidor (LF n.º 8.078/1990)

Código de Processo Civil (LF n.º 5.869/1973)

Código Florestal (LF n.º 12.651/2012)

Código de Edificações do Distrito Federal (LD n.º 2.105/1998)

Constituição Federal (Brasil, 1988)

Lei Complementar Distrital n.º 803/2009

Lei Complementar Distrital n.º 854/2012

Lei da Ação Civil Pública (LF n.º 7.347/1985)

Lei Distrital n.º 4.020/2007

Lei dos Registros Públicos (LF n.º 6.015/1973)

Lei Federal n.º 4.591/1964

Lei Federal n.º 6.938/1981

Lei Federal n.º 9.307/1996

Lei Federal n.º 9.985/2000

Lei Federal n.º 10.257/2000

Lei Federal n.º 10.267/2001

Lei Federal n.º 11.977/2009

Projeto de Lei do Senado 166/2010

RELAÇÃO DE DOCUMENTOS ANEXOS

- I – Parcelamentos em Regularização – prioridades 2014 (Relatório) SERCOND/DF
- II – Certidão do inteiro teor da Matrícula n.º 42.569, 5.º RI/DF (cópia)
- III – Certidão do inteiro teor da Matrícula n.º 27.848, 5.º RI/DF (cópia)
- IV – Certidão narrativa do andamento do processo n.º 2003.01.1.086547-2-VMADUF/DF
- V – Certidão narrativa do andamento do processo n.º 2004.01.1.011147-8-VMADUF/DF
- VI – Certidão narrativa do andamento do processo n.º 2006.01.1.129613-7-VMADUF/DF
- VII – Certidão do inteiro teor do Registro Paroquial n.º 5/1857 – PG/GO (cópia)
- VIII – Certidão do inteiro teor da Matrícula n.º 101.275, 3.º RI/DF (cópia)
- IX – Certidão narrativa do inventário Mathildes Gonçalves – Cartório de Família, Órfãos e Sucessões da Comarca de Luziânia-GO (cópia)
- X – Diretrizes Urbanísticas – Expansão de Santa Maria/DF (DIUR 01/2014) – SERCOND/DF
- XI – Termo de audiência de conciliação de 09/04/2010 – VMADUF/DF (cópia)
- XII – Termo de audiência de conciliação de 06/05/2010 – VMADUF/DF (cópia)
- XIII – Termo de audiência de conciliação de 27/05/2010 – VMADUF/DF (cópia)
- XIX – Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta – TAC, de 16/12/2010: DF/CODHAB/TERRACAP/ESPÓLIOS (cópia)
- XV – Sentença homologatória do TAC/2010 – VMADUF/DF (cópia)
- XVI – Manifestação do MPDFT, de 29/03/2010 (cópia)
- XVII – Protocolo de Procedimentos 01/2011 – TJDFT/GDF/ANOREG-UnB (cópia)
- XVIII – Sentença na ACP n.º 2007.01.1.023807-4 – VMADUF/DF (cópia)
- XIX – Sentença na ACP n.º 2012.01.1.019239-0 – VMADUF/DF (cópia)
- XX – Sentença na ACP n.º 2012.01.1.199128-2 – VMADUF/DF (cópia)
- XXI – Sentença na ACP n.º 2012.01.1.199140-0 – VMADUF/DF (cópia)
- XXII – Sentença na ACP n.º 2006.01.1.114512-2 – VMADUF/DF (cópia)
- XXIII – Questionário de entrevista, Reginaldo Vaz de Almeida (mediador)

- XXIV – Questionário de entrevista, Marco Antônio Marques Atiê (advogado de herdeiros)
- XXV – Questionário de entrevista, Maria das Graças Calazans (advogada de herdeiros)
- XXVI – Questionário de entrevista, Manoel Augusto Campelo Neto (advogado de herdeiros)
- XXVII – Questionário de entrevista, Ralcilene Santiago (gestor público)
- XXVIII – Questionário de entrevista, Terezinha da Silva Rocha (Associação de Moradores do CPR)
- XXIX – Formal de Partilha homologado por sentença de 05/09/2005 – Juízo da Comarca de Cidade Ocidental/GO (cópia)
- XXX – Relatório n.º 029/2014 – Processo de Regularização do Assentamento CPR – SERCOND/DF
- XXXI – Planta do DF, com a localização da RA XIII - Santa Maria (Escala 1:450.000)
- XXXII – Planta da RA XIII - Santa Maria, com a localização do CPR(Escala 1:70.000)
- XXXIII – Aerofotografia do CPR, com a respectiva planta (Escala1:10.000)
- XXXIV – Imóveis vendidos e ofertados pela TERRACAP (2008-2013)
- XXXV – Questionário de entrevista, Allan Nunes Guerra (ANOREG/DF)