



REMOÇÕES ADMINISTRATIVAS E ACESSO À JUSTIÇA: ENTRE O ESTADO POLICIAL E O ESTADO SOCIAL

Administrative removals and access to justice: between the penal state and social state

Eliane Alves da Silva

Universidade Federal do ABC, Santo André, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0655714631086954> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6925-8665>

E-mail: elalves2014@gmail.com

Trabalho enviado em 03 de maio de 2020 e aceito em 03 de junho de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 14, N.02., 2022, p. 926-947.

Eliane Alves da Silva

DOI: [10.12957/rdc.2022](https://doi.org/10.12957/rdc.2022) | ISSN 2317-7721

RESUMO

Este artigo tem por objetivo a problematização do estatuto das remoções administrativas (remoções que prescindem de ordem judicial) como forma de gestão da irregularidade urbana representada pela moradia popular de baixa renda. Para isso, toma como objeto de análise os discursos dos atores públicos envolvidos no litígio aberto pelo decreto municipal editado no município de São Bernardo do Campo (SP) em 2017, com desfecho parcial em 2020 devido ao pedido de inconstitucionalidade enviado ao Tribunal de Justiça de São Paulo pelo Ministério Público. O pedido alegava que o decreto feria preceitos constitucionais do direito à moradia, de acesso à justiça, dentre outros. Foram entrevistados agentes da gestão pública municipal, da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e do Ministério Público. No geral, este estudo demonstra que o recurso às remoções administrativas segue tempos e lógicas conflitantes com os tempos e procedimentos dos direitos individuais e sociais, deslocando o Estado e as políticas públicas do registro de solidariedade social, e de suas garantias mínimas, para o registro de um estado policial.

Palavras-chave: acesso à justiça; São Bernardo do Campo; remoções urbanas; Direito; moradia popular

ABSTRACT

The purpose of this study is to capture the status of administrative removals (removals that do not require a court order) as a way of managing urban illegality represented by low-income popular housing. For this purpose, it analyzes the discourses of the public officials involved in the litigious created by local authorities decree-law issued by municipality of São Bernardo do Campo (SP) in 2017, with partial outcome in 2020 due to the unconstitutionality request sent to the Court of Justice of São Paulo by the Public Prosecutor. The request alleged that the decree violated constitutional rights such as affordable housing, access to justice, among others. The study interviewed agents from the local administration authorities, State of São Paulo public defenders, and public prosecutors. Overall, this study showed that the use of administrative removals follows its own time and logic in conflict with the times and procedures of individual and social rights, disengaging the state and public policies from the register of social solidarity, and its minimum guarantees, to the register of a penal state.

Keywords: *access to justice; São Bernardo do Campo; urban removals; Law; poor housing*



INTRODUÇÃO

Entre eu ser processada pelo MP porque eu deixei ocupação do manancial ou ser processada pela Defensoria porque eu tirei a ocupação nova e respeitei os parâmetros da política, eu prefiro tirar a ocupação nova e respeitar os parâmetros da política¹

As remoções ou reassentamentos forçados de população de baixa renda, de áreas públicas ou privadas, têm sido discutidas nos estudos urbanos no Brasil geralmente associadas ao potencial de violação de direitos que podem ocasionar (MILANO, 2017; ROMEIRO, FROTA, 2015), como uso da força, condenação ao desabrigo, dentre outros. Sabe-se que existem mediações e normativas legais (nacionais e internacionais) que indicam os procedimentos adequados a serem seguidos em casos de remoção, como negociação, mediação e oferta de alguma alternativa habitacional (SAULE JR. e Di SARNO, 2013). Contudo, isso não tem evitado que as remoções desrespeitem os procedimentos básicos esperados do Estado (AUTORA, 2016; SOUSA, CASTRO, 2019), culminando com o desabrigo, situações de violência e efeitos traumáticos na vida dos atingidos, em claras violações aos direitos humanos (LABCIDADE, 2018).

O conceito de “remoções urbanas” comporta experiências variadas, em termos dos atores e processos envolvidos. Por vezes acontecem como parte da realização de obras públicas, como urbanização e regularização urbanística, ou mesmo frentes de projetos para construção de unidades habitacionais, envolvendo reassentamento dos atingidos. Nesses casos, há mais potencial de negociação e mediação, reduzindo a possibilidade de conflitos e violações, por envolver os moradores na negociação dos seus destinos e, especialmente, por prever encaminhamento habitacional aos desabrigados (REGINO, 2017).

No quadro dos conflitos fundiários no Brasil são frequentes as remoções que não envolvem reassentamento adequado das populações atingidas. As remoções podem ser promovidas tanto por atores públicos quanto por atores privados, neste último caso nos processos de reintegração de posse. Em ambos, o procedimento mais frequente consiste na utilização de ordem judicial para recuperação da área ocupada. Contudo, no caso de remoções promovidas pela gestão pública, há a possibilidade das chamadas remoções administrativas, em que a remoção prescinde de ordem judicial (AUTORA, 2016). É sobre elas que se deterá este artigo.

¹ Gestora Pública municipal “A”. Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2019. Nesse artigo, optou-se por não mencionar o nome dos(as) entrevistados(as), fazendo-se menção somente ao cargo ocupado nos órgãos públicos pesquisados.

Em maio de 2018, o município de São Bernardo do Campo (ABC Paulista) editou o decreto 20.417/2018 instituindo o chamado Sistema de Recuperação Territorial (SRET) na cidade (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2018). O decreto substituiu um outro (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2017), editado no ano anterior com o mesmo propósito declarado de auxiliar a gestão municipal no enfrentamento das ocupações de terras urbanas por moradores de baixa renda. Com foco específico nas chamadas ocupações novas (habitadas ou não habitadas), o decreto de 2018 autorizava a gestão municipal à realização das remoções sem necessário recurso à ordem judicial (Art. 9º, § 2º)², sustentando-se no chamado poder de polícia da municipalidade (Art. 12, X)³.

Em novembro do mesmo ano, diversos atores sociais se reuniram em ato público para contestar o decreto. Movimentos sociais, moradores ameaçados de remoção, Defensoria Pública e acadêmicos atuantes no tema reuniram-se para confrontar a normativa, acusando-a de ilegalidade, por afrontar, dentre outros direitos envolvidos, o direito constitucional de acesso à justiça, ao prescindir de recurso ao Judiciário para ser realizada.

A normativa municipal ancora-se em dois princípios que, à rigor, a legitimariam: por um lado, a exigência legal, incumbida ao poder público municipal, de fiscalização do uso e ocupação do solo em seu território; por outro, e de forma complementar, pelo dever de proteção e defesa do meio ambiente, direito difuso a ser protegido em prol do bem da coletividade. Assim, o referido decreto, segundo agentes públicos da municipalidade entrevistados, representaria tão somente o cumprimento de prerrogativas municipais legalmente previstas, cuja inadequação poderia, inclusive, ocasionar cobrança por parte do Ministério Público. Estaria em jogo, afirmam os entrevistados, o poder de polícia da municipalidade, legalmente previsto para proteção do território, questão especialmente sensível em um município com aproximadamente 60% de sua área com algum tipo de restrição legal à ocupação humana.

Diante desta alegada objetividade, os efeitos que o decreto gera, ao mobilizar diferentes atores sociais, discursos e resistências, evidenciam camadas de complexidades que exigem análise mais apurada. Para isso, não se propõe fazer aqui uma análise endógena da normativa (decreto) e seu

² Art. 9º, § 2º “Para as invasões ou ocupações de médio ou grande porte, deverá ser registrado Boletim de Ocorrência no Distrito Policial em que a área esteja circunscrita, dispensando-se o registro nas ocupações isoladas ou de pequeno porte, salvo em casos de resistência dos ocupantes em deixar o local ou quando houver a presença de advogado” (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2018).

³ Art. 12, X: “Acionar os representantes da SOPE [Secretaria de Obras e Planejamento Estratégico] e SU [Secretaria de Serviços Urbanos] integrados ao Sistema RET, quando se fizer necessário interditar construções voltadas para realização de atividades irregulares industriais, comerciais, de serviços e outros fins como moradia, para atuação, com o apoio das equipes do Sistema RET, com base no exercício do poder de polícia administrativo, adoção de medidas administrativas e proposição de medidas judiciais cabíveis com vistas ao saneamento das irregularidades” (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2018)

campo de debate propriamente jurídico. Trata-se, antes, de compreender o manejo da questão jurídica e o campo de disputas discursivas, jurídicas e políticas que ele arma. Em outras palavras, trata-se de analisar os fenômenos concretos que se operam a partir da normativa e buscar entender as lógicas, entendimentos da questão social urbana e escolhas políticas em jogo diante de um problema social complexo, no caso, a ocupação para fins de moradia, por parte de populações de baixa renda.

O próprio uso do instrumento *decreto* para gestão do território urbano, num quadro de farta legislação à respeito (como Estatuto da Cidade, Plano diretor e demais legislações municipais), consiste em tema a ser analisado, uma vez que evidencia o caráter de urgência no tratamento da questão, reafirmado na previsão das remoções administrativas que, ao prescindirem de ordem judicial, garantem agilidade e presteza nas ações. Adicionalmente, é de se notar que o recurso ao decreto pelo executivo municipal subtrai a matéria da análise do legislativo e, nesse caso, a abertura ao contraditório.

Assim, tomando como objeto de análise os discursos e ações originados pelo decreto municipal, este artigo problematiza o estatuto das remoções administrativas como recurso de gestão da irregularidade urbana. A despeito da suposta objetividade do decreto em questão, e do poder de polícia que o orienta, cabe entender o que faz com que o método que implica a retirada por vezes violenta da ocupação irregular recém estabelecida (isto é, as remoções de ocupações novas) possa ser adotado ou rejeitado em determinadas situações sociais, políticas e jurídicas.

Tal questão evidencia dois elementos importantes para a análise: os limites da política habitacional popular no país, que se desloca do registro de solidariedade social e dos supostos de garantias mínimas esperadas do Estado, por um lado; e, por outro, a forma como certos dispositivos de gestão urbana podem colidir com direitos civis fundamentais, como o direito de acesso à justiça e ao devido processo legal, além do direito social à moradia, podendo, no limite, relegar parcelas da população à condição de cidadãos sem direitos.

A discussão aqui desenvolvida baseia-se em pesquisa documental e entrevistas com agentes da gestão municipal e de órgãos do sistema de justiça como a Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPESP) e o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), que foram envolvidos no processo. A pesquisa documental se deteve, sobretudo, na legislação existente, normativas legais concernentes ao caso e, subsidiariamente, consultas a material de imprensa. As entrevistas realizadas seguiram roteiros semiestruturados e foram gravadas com autorização formal dos entrevistados.

1. Acesso à qual justiça?⁴ justiça social entre direito e efetivação

(...) em diversos diplomas legais, podemos perceber que a sociedade brasileira foi suficientemente organizada para conseguir o avanço legislativo. Entretanto, não conseguiu dar o segundo passo. Sua organização não é capaz de fazer com que essa legislação seja respeitada (CAMPILONGO, 2010, p. 15).

Celso Campilongo (2010), ao comparar os desafios do acesso à justiça no Brasil em relação a países do norte global, identifica alguns aspectos importantes. Enquanto nos países do norte o direito de acesso à justiça representa uma questão de garantia de acesso às minorias, no Brasil ainda se trata de um problema da maioria da população. Naqueles países, afirma o autor, a discussão ocorre em termos do aprofundamento desse direito, ao passo que no Brasil ainda estamos em uma condição em que grande parte da população sequer o acessou. Por fim, um aspecto de destaque para o nosso argumento: no Brasil, ainda que se tenha conquistado importantes avanços legislativos na *declaração* dos direitos, do ponto de vista de sua *efetivação* ainda há um longo caminho a ser feito.

Os estudos de Teresa Sadek (2014) se voltam ao entendimento dos limites postos à efetivação do direito de acesso à justiça no Brasil. Para a autora, esses desafios vão desde o desconhecimento que as populações pobres têm dos seus próprios direitos (o que as impede de acionar a justiça), até a falta de confiança dessas pessoas nas instituições do sistema de justiça, especialmente o Judiciário. A criação das defensorias públicas, visando a defesa de populações vulneráveis, foi um passo importante na possibilidade de acesso à justiça pelos pobres, por prover assistência jurídica e judiciária gratuitas. No entanto, a distribuição desigual no território nacional é outro fator que impacta na efetivação do direito, como também atestam os estudos específicos sobre a instituição (GONÇALVES, BRITO, FILGUEIRA, 2015).

Em que pese a fundamental importância que o acesso ao Judiciário tem na efetivação do direito à justiça, vale lembrar que estas duas coisas não se confundem. O efetivo direito de acesso à justiça vai muito além do acesso às instituições do sistema de justiça. Estudiosos do campo do direito penal mostram, por exemplo, como avaliações de cunho moral atravessam a aplicação de julgamentos e penas (SCHRITZMEYER, 2008), conformando aquilo que Adorno (2010) chama de um acesso diferencial à justiça por parte de negros e brancos, por exemplo.

Ao abordar o tema, Marona (2013) provoca ao perguntar “acesso à qual justiça?”, defendendo que por trás do conceito está uma “concepção liberal de justiça, associada ao apego por uma resposta lógica de gestão de contenciosos” (p. 19). Isso significa que tal concepção toma o indivíduo abstrato

⁴ O título faz alusão ao trabalho de MARONA (2013).

como o sujeito de direitos, reduzindo o entendimento da vulnerabilidade à esfera individual e ao âmbito patrimonial. Ao fazê-lo, afirma a autora, ignora estruturas outras de opressão e exclusão, deixando de lado as desigualdades baseadas em gênero, raça, etnia ou grupo social de origem, dentre outras, grupos que historicamente encontram obstáculos em relação ao direito de acesso à justiça (p. 54). Conclui, assim, no que se aproxima de vários outros estudiosos do tema, que a previsão constitucional do direito não basta para que se lhe garanta o acesso.

Rifiotis (2014), tratando especificamente dos direitos humanos, mostra-se crítico da ênfase que comumente se faz na normatividade, ou seja, na formalidade da lei. Para ele, esta “apenas reforça as impossibilidades de sua plena realização, justificada seja pela ‘falta de recursos materiais ou institucionais, quando não culturais’, quer dizer, por uma ‘inadequação’ entre o texto legal e as práticas sociais” (p. 127). O equívoco se baseia numa falsa assimilação entre lei, direito e justiça. A lei, afirma, orienta a prática dos operadores do Direito, mas está sujeita a interpretações e disputas, aberta portanto às regras do jogo jurídico e social. Nesse sentido, conclui, o texto normativo não seria sinônimo de garantia, mas o “reinício da luta”, iniciada na disputa legislativa, e recolocada, então, na instância jurídica (p. 128).

No mesmo sentido, Marona (2013) afirma que “os próprios direitos podem gerar injustiças e exclusões” (p. 52). Assim, defende que é no âmbito dos conflitos sociais que seu conteúdo pode ser revisto, questionado ou reivindicado, dado o caráter histórico e socialmente construído desses direitos.

No que diz respeito especificamente ao direito social à moradia, tema desse artigo, nota-se igualmente que, à despeito de sua previsão constitucional, a forma como vivem milhões de cidadãos nas cidades brasileiras demonstram sua constante violação. Enormes parcelas da população estão relegadas a condições precárias de moradia, sem condições mínimas de habitabilidade, ausência ou insuficiência de serviços públicos etc⁵. Políticas habitacionais historicamente insuficientes e impossibilidade de acesso ao mercado formal de habitação (pela renda baixa, dificuldades de acesso a linhas de créditos e de financiamentos) ajudam a desenhar tal realidade.

Do que foi dito, entende-se que a questão da moradia popular urbana ultrapassa a legislação estabelecida, embora dela não prescinda. Observação importante para situarmos o campo sociopolítico mais amplo no qual se desdobram os debates e disputas de que se tratará a seguir.

⁵ A Fundação João Pinheiro estimava, em 2015, um déficit habitacional no Brasil na ordem de 6,3 milhões de domicílios, sendo 39% desse déficit localizado na região sudeste. Para o cálculo do déficit são consideradas as habitações precárias, a coabitação familiar, o ônus excessivo com aluguel e o adensamento excessivo das unidades habitacionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018, p. 31).

2. Remoções administrativas e acesso à justiça

O decreto municipal que institui o Sistema de Recuperação Territorial (SRET) em São Bernardo do Campo designa como coordenadoras as secretarias de Habitação (SEHAB) e a de Segurança Urbana (SSU)⁶. O artigo primeiro do decreto apresenta os dispositivos a que se propõe: “atividades de monitoramento, fiscalização, inibição da ocorrência de invasões e ocupações irregulares de áreas do Município” (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2018). Visando, portanto, a inibição e o controle de novas ocorrências, toma como objeto o que chama de ocupações novas, especialmente residenciais, que venham a se estabelecer em situações como as seguintes:

- a) áreas de proteção e recuperação dos mananciais;
- b) áreas vinculadas aos denominados “projetos estratégicos” do Município, como programas de infraestrutura ou regularização;
- c) áreas que resultem ou que possam resultar em danos ambientais ou situações de risco;
- d) áreas institucionais reservadas nos projetos de habitação e de urbanização;
- e) áreas vazias de assentamentos existentes;
- f) áreas situadas nos limites da área construída do Município, que possam ser caracterizados como vetores de expansão urbana (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2018)⁷.

Na avaliação dos gestores entrevistados, diretamente ligados à execução do decreto municipal, a normativa viria organizar procedimentos dispersos em diferentes setores e secretarias, promovendo o enfrentamento às ocupações irregulares do território municipal⁸. Para isto, estaria amparado no poder de polícia do município (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2018)⁹, refere o decreto, “atividade da administração pública que impõe limites a direitos e liberdades” em prol do chamado bem comum ou do interesse público (MEDAUAR, 1995, p. 89), neste caso o zelo pela ocupação do território municipal e o meio ambiente.

Vale atentar para o contexto sociopolítico no qual o decreto é editado, o qual evidencia a situação social para a qual ele é proposto como resposta. Contexto descrito por uma das gestoras públicas entrevistadas:

⁶ “As Secretarias de Habitação (SEHAB) e de Segurança Urbana (SSU), são responsáveis pela articulação e coordenação operacional do Sistema, do qual fazem parte ainda as Secretarias de Meio Ambiente e Proteção Animal (SMA), de Obras e Planejamento Estratégico (SOPE), de Serviços Urbanos (SU), e outros órgãos municipais”. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2018, Art. 3º, parágrafo único).

⁷ Artigo 2o., Parágrafos I a VIII

⁸ O decreto faz referência às “áreas municipais”, sem distinguir tratarem-se de áreas públicas ou privadas. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2018, Art. 1º.)

⁹ Art. 12, X



Havia pressão de invasões. Muito grande. Estava ocorrendo desde outubro de 2016, logo depois que deu o resultado da eleição [municipal] houve uma intensificação das invasões¹⁰.

Para essa “intensificação das invasões”, admite a gestora, a legislação ordinária “Não dava conta. Como fazer funcionar? era difícil”¹¹.

É possível admitir que em períodos pós eleitorais, como a entrevistada se refere acima, o recurso às ocupações como parte dos métodos de movimentos organizados de moradia tende a crescer, como forma de dar visibilidade à demanda habitacional popular. Deve-se lembrar, ainda, que o ano de 2016 representa o momento de aguçamento da crise econômica e política pela qual passava o país, pressionando as condições de vida das populações de baixa renda, com impactos nos gastos com aluguel e outros custos de moradia e subsistência. De todo modo, não surpreende que problemas relacionados à moradia se agravam em condições estruturais adversas, em que a provisão formal de habitação popular, seja ela pública ou oferecida pelo setor privado, é insuficiente, o que faz com que o evento apenas evidencie ou aguce um problema de longa data.

Que o decreto e o uso do poder de polícia municipal sejam as formas para lidar com o problema social que se acentua nesse contexto, antes que uma evidência, consiste em algo que precisa ser problematizado, especialmente pelos efeitos gerados.

As remoções abertas pelo decreto, ao minimizarem ou excluírem a presença do Judiciário na resolução dos conflitos¹², impactam na possibilidade dos atingidos exercerem o direito de acesso à justiça. Esse foi um dos principais argumentos levantados pela Defensoria Paulista na contestação do decreto em questão (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018). As ações violariam princípios constitucionais básicos, previstos no artigo 5º, dos direitos individuais, tais como: o direito ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa. Em suma, atingiria o princípio básico do direito de acesso à justiça, o qual afirma que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Art. 5.o, XXXV).

No que diz respeito aos conflitos fundiários urbanos, são frequentes os estudos que apontam o quanto o Judiciário, em conflitos que envolvem posse e propriedade, tende a arbitrar em prol desta última, sendo pouco afeito ao reconhecimento da posse (MILANO, 2017; BEDESCHI, 2018; LOPES, 2014), entendimento que não se limita ao Judiciário mas atravessa nosso imaginário social e político

¹⁰ Gestora Municipal “B”. Entrevista concedida à autora em 21 de agosto de 2019.

¹¹ Gestora Municipal “B”. Entrevista concedida à autora em 21 de agosto de 2019.

¹² Conforme se lê no artigo 12, XVI: à Coordenação Executiva do SRTE cabe “providenciar ou solicitar ao órgão competente a abertura de processo administrativo **solicitando intervenção judicial em casos de resistência dos ocupantes**, após esforços das equipes responsáveis para saída amigável dos ocupantes das áreas invadidas ou irregularmente ocupadas” (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2018).

(MARICATO, 2003). De todo modo, o Judiciário se coloca, ao menos formalmente, como a mediação pública capaz de defender as condições mínimas de direitos dos removidos (AUTORA, 2016), por ter a prerrogativa de garantir o devido processo legal, de acordo com prazos e procedimentos.

A contestação feita pela DPESP ao decreto municipal em questão se fez por meio de dois dispositivos legais. O primeiro, uma Recomendação endereçada ao Executivo e Legislativo Municipais de São Bernardo do Campo (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2018), ainda no ano de 2018, e que recomendava à administração a anulação do decreto. O segundo deles, feito no ano seguinte, uma Representação endereçada ao Ministério Público do Estado de São Paulo, propondo controle de constitucionalidade da normativa municipal (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2019).

Nos dois documentos a Defensoria Paulista questiona a unilateralidade da ação municipal aberta pelo decreto e sua permissão para as remoções administrativas. Ela cobra, a um só tempo, o direito de acesso à justiça por parte das populações virtualmente ameaçadas de remoção, e limites à intervenção do Estado na vida dos cidadãos, possibilitado pelo uso do poder de polícia, legalmente previsto, mas cujos limites de atuação dividem gestores públicos e Defensoria.

Se, por um lado, os gestores entrevistados defendem que a prática da gestão pública exige o poder de ação imediata a fim de evitar o fato consumado da ocupação, a Defensoria, por sua vez, faz lembrar que as delimitações sobre os usos do poder de polícia não são exatas e, ainda que legalmente previsto, o dispositivo não pode prescindir de controles e limitações. Ainda que ambos os discursos estejam legalmente amparados nota-se que as fronteiras das ações abertas pelo decreto são móveis, opacas e podem ser tensionadas no tratamento cotidiano dos fatos. Assim nos mostra o discurso de um dos defensores entrevistados, diretamente envolvido no caso:

O município tem o seu poder de polícia e ele deve exercê-lo numa certa medida. O que se questiona é essa medida. A circunscrição dessa medida. Um dos fundamentos do decreto, inclusive, é a lei de Regularização Fundiária, que fala abertamente sobre desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais. Mas esse ‘desestimular’ não é pela violência [do uso das remoções], é pela formulação de políticas habitacionais que impeçam que as pessoas se vejam compelidas a exercerem uma forma informal e precária de moradia. Então é uma interpretação às avessas da lei¹³

Para o Defensor, o uso do decreto não só extrapolaria as atribuições do executivo municipal, como ainda ignoraria a legislação urbana existente que, em tese, deveria ser suficiente para lidar com a questão da moradia irregular, além de mais apropriada na observação de direitos, considerando-se

¹³ Defensor Público “A”. Entrevista concedida à autora em 23 de setembro de 2019.

ser construída em debates e votações realizadas pelo legislativo, sem as quais a ação municipal não contaria com a baliza do dissenso (RANCIÈRE, 1996).

O contraponto aparece na fala de outra entrevistada, uma advogada com experiência na questão habitacional pública, e que atuou na assessoria jurídica da Secretaria de Habitação de São Bernardo do Campo em gestão anterior. A advogada lembra que o recurso ao poder de polícia pelo município incide em prática legítima e acionada no cotidiano da administração, por meio de exigências postas à gestão pública:

[...] porque as ocupações são rápidas, o tempo de você entrar com ação judicial para conseguir uma ordem para retirar aquelas famílias, a situação já se consolidou. Então existe um entendimento de que o Estado tem o poder de polícia constitucionalmente garantido. Ele pode intervir no esforço imediato para evitar a ocupação. E isso não é necessariamente à prejuízo das pessoas que precisam morar, a gente também precisa pensar um pouco na lógica da cidade, às vezes são áreas ambientalmente protegidas, não dá pro poder público fechar os olhos às ocupações, é papel dele evitar¹⁴

Os discursos evidenciam o choque entre entendimentos diversos no tratamento da questão social expressa pela ocupação irregular de terras por moradores de baixa renda. Fazem notar os dispositivos legais como objetos de disputas que se fazem em torno de seus significados e conteúdos, mostrando, com isso, o caráter histórico e socialmente construído do próprio Direito, leis e normas dele decorrentes. Não se procura aqui discutir a verdade (FOUCAULT, 2002) ou a legitimidade em torno de cada uma dessas acepções mas, antes, as lógicas que cada uma delas revela ou obedece, e os efeitos práticos que podem produzir. Entende-se que as resistências ao decreto reafirmam tempos e procedimentos dos direitos, ao passo que as práticas da gestão orientadas pelo decreto e o recurso às remoções administrativas colocam em risco direitos básicos, por orientarem-se pela urgência e ausência de mediações, seja da legislação ordinária, seja de sujeitos sociais e políticos capazes se contraporem.

3. Direito(s) como campo de disputa

Uma das razões pelas quais as ações do Estado pode ser questionada são seus excessos ou a possível falta de procedimento justo na execução das ordens delas decorrentes. Autora (ref.), a partir dos estudos sobre justiça procedimental, discute como a não observância do procedimento esperado por parte do Estado influencia a percepção da população sobre este, podendo gerar desobediência, cinismo e falta de cooperação. Esse registro implica entender que, uma vez a regra sendo tida como justa, caberia aplicá-la corretamente.

¹⁴ Advogada “A”. Entrevista concedida à autora em 11 de junho de 2019.

Contudo, no caso aqui em análise, o que está em jogo consiste na definição da própria regra, os seus pressupostos, aquilo que ela cria, supõe ou possibilita. Em outras palavras, questiona-se e contesta-se a forma como a gestão pública e seus dispositivos de poder (decreto, poder de polícia, remoções) se relacionam com determinado segmento social, o que, no registro do decreto em questão, pode ir da condenação moral à criminalização e punição, por meio das remoções.

No caso em discussão, a disputa pelo conteúdo da regra se faz em duas frentes: por um lado, exige-se limites à ação do Estado sobre os sujeitos, o que poderia ser dado pelos tempos e procedimentos da ação judicial, em contraponto à remoção administrativa; por outro, disputando-se as fronteiras dos direitos, o que resulta, em última instância, na disputa de interpretação do ato de ocupar como ação passível de gerar direitos e, de forma mais sutil, mesmo na disputa semântica de nomeação dos sujeitos e ações referidas como “invasão” ou “ocupação”.

Os limites à ação do Estado sobre os cidadãos são pressupostos do próprio estado liberal, que prevê a observância dos direitos individuais frente aos excessos possíveis do ente público. Em um país como o Brasil, em que parte significativa das violações feitas aos direitos humanos tem origem no próprio Estado, notadamente quando se trata de populações de baixa renda ou grupos vulnerabilizados, tal cobrança tem sido frequente entre coletivos organizados e instituições voltadas à defesa dos direitos (BRIGADAS POPULARES, 2012).

Ao referir-se às remoções administrativas orientadas pelo decreto de SBC, o defensor público anteriormente mencionado chama a atenção para a necessidade de se pensar os limites da ação municipal orientada pela normativa em questão:

Então é um pouco turvo, indefinido, em que momento o município pode usar do poder de polícia e administrativamente causar remoção. Acabou de acontecer? Tudo bem. Mas isso pode ser feito em área pública e particular? Pode ser feito pela GCM? É possível fazer banco de dados de pessoas vinculadas a movimentos sociais, que é o que o decreto fala?¹⁵

Ainda que a normativa tenha sido questionada pela Defensoria Paulista em sua integralidade, o entrevistado mostra em sua fala alguns dos pontos de sua contestação. Um deles diz respeito à previsão, dentro do decreto, do cadastramento de lideranças e de movimentos sociais¹⁶, dando indícios do campo de suspeição em que são colocados os ocupantes, e que pode ir desde a reprovação moral das condutas (reiterada especialmente pela imprensa) até sua criminalização.

Nota-se, nestes casos, como atua uma racionalidade policial da gestão urbana (GRAHAM,

¹⁵ Defensor Público “A”. Entrevista concedida à autora em 23 de setembro de 2019.

¹⁶ Dentre as atribuições da coordenação executiva do SRET elenca-se “manter cadastro das lideranças de invasão no Município de São Bernardo do Campo e nos municípios vizinhos” (Art. 12, XV).

2016) concernente, neste caso, à gestão da irregularidade representada pela ocupação habitacional de baixa renda e suas supostas (e afirmadas) ligações com o crime. Assim, generaliza-se situações como a dos chamados “ocupantes de má fé” (aqueles que supostamente teriam condições de se instalar formalmente em outro lugar), ou mesmo dos ditos “criminosos”, por supostamente aliarem-se ao crime organizado na ocupação de terras (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2019). A própria indistinção que se faz entre uma coisa e outra serve de suporte que justifica a criminalização e, no limite, as próprias remoções. De todo modo, a reprovação se localiza na forma como essas pessoas se relacionam com a propriedade, condenando-se o ato da ocupação como infração a ser punida.

Não se pode ignorar que a prática da gestão pública lança mão de critérios, fronteiras e recortes temporais que validam e possibilitam a própria política pública, como lembra a advogada citada anteriormente, ao mencionar sua atuação passada na prefeitura de São Bernardo do Campo:

[...] quando você noticia a execução do projeto tem ampliação de ocupação, casas construídas posteriormente, invasões sobre beira de córregos, de pessoas que não foram cadastradas. Essas pessoas eram cortadas do projeto. Não no sentido de que elas não teriam direito à moradia, porque na concepção da política elas têm, mas não naquele projeto. Isso gera um debate! Aliás, é um debate até hoje com as Defensorias, em todo lugar que eu já trabalhei na minha vida!¹⁷

É válido notar, contudo, que essas fronteiras, antes que uma objetividade prévia, podem ser alargadas ou diminuídas, a depender das forças políticas em jogo. Atores sociais e políticos promovem vigilâncias em relação a essas fronteiras, frequentemente vistas como escolhas técnicas ou objetividades jurídicas.

Tratando-se das ocupações de terras urbanas, um dos casos paradigmáticos para se pensar os limites dessas fronteiras, sua suposta objetividade e auto-evidência, diz respeito às ocupações em áreas de risco, igualmente objeto de intervenção do decreto em questão. Orientadas pela categoria do *risco*, as ações públicas podem ir desde a priorização das populações afetadas em programas e auxílios habitacionais, até operações de remoção ou reassentamentos forçados, com pouca margem de negociação, sob o pretexto de atuarem pela segurança das pessoas diretamente envolvidas. As fronteiras entre uma ou outra ação não necessariamente são dadas pelas supostas objetividades técnicas definidoras do risco, mas também (e em alguns casos, sobretudo) pela ação dos sujeitos políticos envolvidos e as relações de poder em jogo.

¹⁷ Advogada “A”. Entrevista concedida à autora em 11 de junho de 2019.

O desabamento do edifício Wilton Paes de Almeida, na zona central de São Paulo, ocasionado por incêndio em maio de 2018 (ALMEIDA, SANTOS, VIEIRA, 2019), exemplifica a condenação à remoção de habitantes em ocupações de prédios, a partir de critérios ditos técnicos. O evento, que ocasionou a morte de diversos ocupantes, serviu de argumento para que atores públicos denunciassem a precariedade das ocupações e os riscos a que as pessoas estavam expostas, usado como justificativa para pedir a desocupação dos prédios. Ao lançar luz na questão irrefutável da “segurança” ofusca os discursos da remoção ocultavam os interesses imobiliários e econômicos em jogo na zona central da cidade:

A partir do que aconteceu com o prédio Wilton Paes houve uma comoção muito grande, e muita pressão para que o MPSP entrasse com as ações pra tirar todo mundo dos prédios ocupados [...]. A promotoria teve muito equilíbrio na ocasião para não ser tomada por essa onda de que tinha que tomar providências em relação a todos os casos porque a segurança está acima de tudo, então tinha que tirar todo mundo em nome da segurança¹⁸.

Acionados, o Ministério Público do Estado de São Paulo e a Defensoria Pública Paulista, além de representações de movimentos sociais e da universidade, trabalharam juntamente com a gestão municipal e conseguiram evidenciar, por meio de laudos técnicos, a reversibilidade dos riscos identificados em alguns prédios, o que permitiu que os moradores pudessem permanecer onde estavam. Tal desfecho só foi possível, afirma o Promotor de habitação e urbanismo entrevistado, porque neste caso não se tratava de fazer interpretação estrita da lei. Em questão, ainda, a disputa sobre a própria definição do que seria entendido como segurança:

Esses relatórios foram encaminhados para o MPSP, a gente instaurou inquérito civil pra cada um desses casos, mandamos esses relatórios para o nosso sector técnico [...] já sinalizando que o nosso objetivo era preservar a segurança sem tirar as pessoas, por conta do problema habitacional. [...]. E deu certo. [...]. Porque a gente não se preocupou fundamentalmente com a legislação, a gente se preocupou com a segurança. A legislação [nesse caso, de segurança, certificação], muitas vezes, ela é hermeticamente fechada, ela dá parâmetros, e ela não se enquadra pra ocupações, como não se enquadra pra favelas. [...] Então, o tratamento teria que ser, a nosso ver, diferenciado naquele momento, tendo em vista a dramaticidade do caso, o número grande de ocupações, muitas famílias, dezenas de milhares de famílias seriam afetadas se fossem pra rua. Então a gente adotou um caminho intermediário, de bom senso¹⁹.

A disputa pelo conteúdo da regra se dá também em função das formas como os dispositivos de poder do Estado se relacionam com determinado segmento social, o que eles supõem ou

¹⁸ Promotor de Habitação e Urbanismo da capital “A”, entrevista concedida à autora em 30 de julho de 2019

¹⁹ Promotor de Habitação e Urbanismo da capital “A”, entrevista concedida à autora, 30 de julho de 2019.

possibilitam. Nesse sentido, três elementos se sobressaem na nossa discussão: a) a forma como esses dispositivos podem invisibilizar a demanda por habitação popular; b) a forma como assumem os limites da própria política na resposta a essa questão social, deixando de fora seus condicionantes, e c) a forma como condenam a ocupação (no caso, a ocupação recente) como infração a ser punida.

A remoção das ocupações recentes, cuja finalidade declarada busca impedir a expansão da ocupação irregular da cidade, sem que esteja combinada a formas eficazes de encaminhamento habitacional ou algum tipo de resposta alternativa, frequentemente leva a que essas pessoas apenas se desloquem do lugar de onde foram removidas para outros, igualmente irregulares ou interditos, como áreas de mananciais, de proteção ambiental ou de risco, produzindo situações de itinerância, em que moradores de áreas irregulares apenas se deslocam de um lugar a outro nas mesmas condições. Nesse sentido, a remoção invisibiliza o problema, na incapacidade de resolvê-lo de fato.

Nota-se que as remoções, quando realizadas de forma inadequada, sem o reassentamento dos ocupantes, não só deixam intocadas as condições que estão na origem da ocupação irregular (desigualdade, insuficiência das políticas públicas, impossibilidade de acesso pelo mercado formal) como atuam sobre o problema com a mão policial do Estado, deslocando o tratamento da questão de um registro cujo horizonte visa o bem estar e justiça social para o da criminalização e punição (WACQUANT, 2003), podendo, no limite, criar cidadãos fora das proteções do Direito. Ainda que o direito esteja declarado, ocorrem situações em que se torna impossível sua efetivação (SCHRITZMEYER, 2008).

Por fim, discute-se o ato da remoção que condena a ocupação como infração da ordem, logo, passível de punição. Ao fazer uso da força, a gestão pública afirma simbólica e praticamente uma ordem estabelecida pela lógica da propriedade privada (mesmo que se trate de áreas públicas) e pelos meios formais de acessá-la, o que significa dizer, em um contexto de insuficiência de políticas públicas, acessar pelo mercado.

Neste ponto, se estabelece uma disputa importante entre os atores sociais envolvidos, que se faz pelo alargamento das fronteiras do direito e pelo reconhecimento legal da posse em relação à propriedade. É fato que a legislação vigente estabelece as regras pelas quais uma ocupação pode ser reconhecida como fonte de direito: respeito a certo tempo de ocupação (cinco anos ininterruptos) e ausência de contestação por parte do proprietário titulado (BRASIL, 2002). No entanto, ao tratar das áreas de ocupação recente ameaçadas de remoção, o discurso da Defensoria Pública coloca a demanda habitacional popular no centro do debate, bem como o papel das políticas públicas no cumprimento dos direitos sociais, como direitos positivos que demandam ação do Estado (TEUBNER, 1986).

Tal papel é cobrado, por exemplo, quando se menciona a responsabilidade pública pelos ocupantes que se estabelecem em áreas de proteção ambiental, que fazem colidir o direito difuso ao meio ambiente e o direito social fundamental à moradia:

Se tem um núcleo estabelecido em APA [Área de Proteção Ambiental] ou área de risco vai lá o poder municipal e retira essas pessoas sem o devido processo legal. Por quê? [...]. No caso de risco geológico tem a lei orgânica da defesa civil. [...]. Se o município se depara com área de risco, ele tem que, primeiro fazer estudo técnico daquele risco; notificar o ocupante e dar laudo individualizado de cada habitação; verificar a possibilidade de mitigação ou eliminação do risco; em último caso, sendo necessária a remoção, a lei²⁰ fala da necessidade de atendimento habitacional²¹.

Ao cobrar as políticas públicas no cumprimento do direito social à moradia, a Defensoria Paulista evidencia os limites do próprio Estado em responder a questão social da habitação popular. Limites estes indiretamente evidenciados na fala de uma das gestoras públicas entrevistadas, ao se referir ao mesmo tema:

[...] uma ocupação nova [...] nós fomos lá e tiramos. A Defensoria entrou com uma ação, que a gente tinha que atender, só poderia tirar as pessoas para levar para uma casa nova. No auxílio aluguel eu tenho 3 mil famílias, esperando uma casa, que eu tirei dentro da política, que tem direito a atendimento habitacional. Esse daqui [da demanda da Defensoria] eu vou passar na frente?! Entre eu ser processada pelo MP porque eu deixei ocupação do manancial ou ser processada pela Defensoria porque eu tirei a ocupação nova e respeitei os parâmetros da política eu prefiro tirar a ocupação nova e respeitar os parâmetros da política²²

Nota-se, portanto, que mais do que uma disputa em torno dos limites e fronteiras de direitos estabelecidos e normatividades legais, a questão se coloca em termos do próprio alcance das políticas públicas e do dever do Estado em provê-las, fenômeno que não é de hoje, mas que se acentua mais recentemente no quadro do tratamento da questão habitacional e urbana no Brasil. O desmantelamento recente do programa Minha Casa Minha Vida, que embora criticado por especialistas, dentre outras razões, por atentar para a produção de unidades não atrelada à infraestrutura urbana (AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015; RIZEK, AMORE, CAMARGO, 2014), constituiu-se como o maior programa de habitação popular desde a redemocratização (CARDOSO, ARAGÃO, JAENISCH, , 2017). Do mesmo modo, a extinção recente do Ministério das Cidades, indica o quanto o tratamento formal do direito à cidade perde força diante de um discurso de insuficiência de recursos públicos.

²⁰ Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (BRASIL, 2017).

²¹ Defensor Público “A”. Entrevista concedida à autora em 23 de setembro de 2019

²² Gestora Pública “A”. Entrevista concedida à autora em 17 de junho de 2019

O dismantelamento de políticas e estruturas governamentais em um contexto de propalada necessidade de ajustes orçamentários, somado à retração econômica, redução da renda e do emprego, compõem ingredientes importantes para o aumento da desigualdade social no país e, no caso específico da habitação popular, cria solo fértil para a reprodução dos nossos modelos precários e vulneráveis de acesso à moradia. Diante de uma desigualdade acentuada e os efeitos que ela cria (de que a ocupação de terras para fins de moradia é um exemplo) o uso da força ou da repressão frequentemente se apresenta como resposta dada ao problema, como forma de inibi-lo, evidenciando o enfraquecimento de um estado pretensamente social frente ao fortalecimento de seu caráter policial (WACQUANT, 2003).

No caso do enfrentamento das ocupações urbanas, essa face policial da gestão urbana lança mão de discursos que podem variar ao longo do tempo, por vezes combinando-se. Risco, desenvolvimento urbano, proteção ao meio ambiente, não raro estão na base de discursos que sustentam ações de remoção, produzindo conflitos com as populações de baixa renda. Discursos que, no final das contas, não fazem senão obnubilar a própria incapacidade do Estado em prover políticas públicas e direitos sociais.

Como se mencionou anteriormente, a Defensoria Paulista apresentou dois recursos legais para fazer frente ao decreto de SBC. O primeiro deles, a Recomendação de anulação da normativa, encaminhada ao Executivo e Legislativo municipais, que não foi acolhida. Diante disso, a instituição encaminhou ao Ministério Público pedido de controle de constitucionalidade da normativa, alegando que a mesma feria, dentre outros, os preceitos constitucionais do direito à moradia e de acesso à justiça e ao contraditório. A instituição acolheu o pedido e, em fevereiro de 2020, apresentou ao Tribunal de Justiça de São Paulo Ação Direta de Inconstitucionalidade do decreto (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2020) reabrindo, mais uma vez, a possibilidade de sua reversão.

Considerações finais

As remoções administrativas como recurso para lidar com as ocupações urbanas seguem seu próprio tempo e lógica, que não raro entram em conflito com direitos individuais e sociais. Seus procedimentos podem ser criticados pelos excessos que venham a ser cometidos, como a violência nas remoções, a condenação ao desabrigo etc. Para além disso, na prática, as remoções administrativas abrem uma série de questões que exigem problematização e debate, e que passam pela discussão da suposta objetividade do Direito, e o uso da mão policial do Estado frente à insuficiência das políticas públicas e de sua incapacidade de prover direitos sociais.



As remoções possibilitadas pelo decreto 20.417/2018 de São Bernardo do Campo evidenciam certa forma da gestão se relacionar com a ocupação irregular de populações de baixa renda, a qual passa pelo não reconhecimento de possíveis direitos, a criminalização de práticas e condutas, e a repressão por meio de remoções que, como sabemos, podem ser traumáticas.

Como se argumentou ao longo do artigo, as remoções sem ordem judicial, autorizadas por uma normativa extraordinária do poder executivo municipal, ignoram não somente os tempos do Direito (devido processo legal, direito ao contraditório), mas ainda os momentos e ocasiões em que é possível a construção do dissenso, por meio da discussão legislativa ou o envolvimento de outros atores sociais. Com isso, as remoções administrativas correm o risco de relegar moradores irregulares à condição de cidadãos sem direitos (formalmente sujeitos de direitos mas sem possibilidade de efetivá-los), com efeitos drásticos para uma sociedade que tenha como horizonte a justiça social e uma vida democrática.

Na contraface disso, não se enfrenta as questões que se colocam na base da problemática habitacional popular nas grandes e médias cidades brasileiras, e que passam não só pelas políticas públicas de habitação mas, ainda, pelo crescimento econômico com distribuição de renda, ampliação de políticas redistributivas, criação de mecanismos de financiamento e acesso ao crédito, controle da especulação imobiliária etc. Pode-se dizer, de forma mais ampla, que a questão habitacional popular, pela dimensão do país, implica um pacto social, envolvendo Estado e sociedade civil, no qual a condição de desigualdade marcante na nossa sociedade seja vista como questão estruturante a ser enfrentada. Questão ampla e complexa, que certamente ultrapassa a declaração legal dos direitos, mas certamente não prescinde dela.

É fato que não se pode deduzir, como afirma Rifiotis (2014) a equação lei/direito/justiça. Seria ingênuo, nesse sentido, esperar que a aplicação pura e simples da legislação ordinária, por si só, produza os efeitos que ela declara. Especialmente, admite-se que o direito resulta em construção histórica, fruto de escolhas, enfrentamentos, alternativas vencedoras, perdedoras, e frequentemente passíveis de interpretação dos operadores do Direito. Esse momento da interpretação é fundamental: o que ele implica, o que considera, o que o orienta. Nesse sentido, como afirma Marona (2013), para que se possa assumir a potência emancipadora do Direito, faz-se necessário assumir a revisibilidade das leis, para que possam ser forjadas nas lutas sociais e não pensadas ou concebidas de cima pra baixo (dos legisladores para a população).

Sabe-se que no Brasil a letra fria das leis não garante, necessariamente, sua efetivação, e, para dizer de forma mais exata, ainda exclui a maioria de sua população. Cidadãos de direitos todos e todas são, formalmente. O que se discute são as condições de se exercer tais direitos na prática. Certamente



não é a legislação, qualquer que ela seja, a responsável por resolver o problema do acesso ao direito. Deve-se considerar, no entanto, que se a legislação que declara direitos fundamentais não consegue garantir sua efetivação, consiste em referência essencial, e sua violação certamente nos coloca mais distantes de parâmetros mínimos de uma sociedade justa e democrática.

BIBLIOGRAFIA

ADORNO, Sérgio. “O Judiciário e o acesso à justiça”. In: SADEK, Maria Teresa. **O Judiciário em debate**. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

ALMEIDA, Helio Jorge Regis; SANTOS, Jorge Luiz Oliveira dos; VIEIRA, Bruno Soeiro. A criminalização midiática do movimento social de luta pela moradia digna. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, no 4, pp.440-472, 2019.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz C. (orgs.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. 2017.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Guia para implementação pelos municípios e Cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. ^[1]_{SEP}

BEDESCHI, Luciana. Limites do sistema possessório: conhecimento e a prática do princípio constitucional da função social da propriedade urbana no Tribunal de Justiça de São Paulo. Tese (doutorado) em Planejamento e Gestão do Território, 2018.

BRIGADAS POPULARES. **Pinheirinho**: um relato preliminar da violência institucional. 2012. Disponível em <http://www.global.org.br/wp-content/uploads/2015/09/Pinheirinho-um-Relato-Preliminar-da-Violencia-Institucional-2012..pdf>. Acesso em 01 de maio de 2020.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorin; JAENISCH, Samuel Thomas (orgs.). **Vinte e dois anos de política habitacional no Brasil**: da euforia à crise. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2017.

CAMPILONGO, Celso. “O Judiciário e o acesso à justiça”. In: SADEK, Maria Teresa. **O Judiciário em debate**. Rio de Janeiro, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo. **Representação para o controle de constitucionalidade dos Decretos n.º 20.417, de 29 de maio de 2018, e 19.965, de 12 de abril de 2017**. 05 ago. 2019.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo. **Recomendação NE-HABURB No. 07/2018**. 2018. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Repositorio/28/Documentos/Recomenda%C3%A7%C3%A3o%2007.2018%20->



%20Revoga%C3%A7%C3%A3o%20Decreto%20S%C3%A3o%20Bernardo%20do%20Campo%20(MATERIAL%20DE%20APOIO).pdf. Acesso em 01 de maio de 2020.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2018). **Déficit habitacional no Brasil**. Belo Horizonte: FJP, 2015.

GONÇALVES, Gabriella Vieira Oliveira; ^[1]BRITO, Lany Cristina Silva; FILGUEIRA, Yasmin von Glehn Santos (org). **IV diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário. 138 p. (Diálogos da justiça), 2015.

GRAHAM, Stephen. **Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2016.

LABCIDADE. Comissão de direitos humanos da OEA registra violações em visitas a São Paulo. 2018. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/comissao-de-direitos-humanos-da-oea-registra-violacoes-em-visitas-a-sao-paulo/>. Acesso em 01 de maio de 2020.

LOPES, Roberta Castilho Andrade. **A Construção do Direito à Moradia no Brasil: da Formação da Norma à Judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 227 p., 2014.

MARICATO, ERMÍNIA. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, no. 48, vol. 17, p. 151-167, 2003.

MARONA, Marjorie C. **Acesso à qual justiça?** A construção da cidadania brasileira para além da concepção liberal. Tese (Doutorado) em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

MEDAUAR, Odete. Poder de polícia. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, no. 199, p. 89-96, jan./mar., 1995.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Editora Íthala, 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Ação Direta de Inconstitucionalidade**. Decreto N. 20.417, de 29 de maio De 2018, de São Bernardo do Campo. Protocolado SEI no 29.0001.0051328.2019-85. 2020

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Crime organizado coordena invasões de áreas de mananciais em São Paulo**. 2019. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,crime-organizado-coordena-invasoes-em-areas-de-mananciais-de-sao-paulo,70002884543>. Acesso em 01 de maio de 2020.

RANCIÈRE, Jacques. "O dissenso" In: NOVAES, Adauto (org.) **A crise da razão**. São Paulo: Cia. das Letras, 1996.

REGINO, Tássia de Menezes. **Direito à moradia, intervenção em favelas e deslocamento involuntário de famílias: conflitos e desafios para as políticas públicas**. Dissertação (mestrado) em Planejamento e Gestão do Território. UFABC. 2017.



RIFIOTIS, Theophilos. Judicialização dos direitos humanos, lutas por reconhecimento e políticas públicas no Brasil: configurações de sujeito. **Revista de Antropologia**, São Paulo, USP, v. 57, no 1, 2014.

RIZEK, Cibele Saliba; AMORE, Caio Santo; CAMARGO, Camila Moreno de. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa Minha Casa Minha Vida “entidades”. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 72, p. 531-546, Set./Dez, 2014.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho (orgs). **Megaprojetos de impactos urbano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa de comunidades impactadas**. São Paulo: IBDU, 2015

SADEK, Maria Teresa. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 55-66, mar./maio, 2014.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Decreto no. 19.965, de 12 de abril de 2017**. Dispõe sobre o estabelecimento da Operação de Recuperação Territorial - RET, designa a Coordenação Executiva da operação, institui procedimentos, e dá outras providências. 2017. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/5280/leis-de-S%C3%A3o-Bernardo-do-Campo/?q=19.965>. Acesso em: 01 de maio de 2020

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Decreto no 20.417, de 29 de Maio de 2018**. Institui o Sistema de Recuperação Territorial - SRET, Revoga o Decreto Municipal no. 19.965, de 12 de abril de 2017, e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/5280/leis-de-sao-bernardo-do-campo?types=5&q=20.417>. Acesso em: 01 de maio de 2020

SAULE JÚNIOR, Nelson; DI SARNO, Daniela Campos Liborio (coord.). **Soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013.

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia Pastore. Formalmente sujeito de direitos, mas socialmente incapaz de efetivá-los. Etnografia de um Júri (São Paulo/ SP, 2008). In: **36o Encontro Anual da ANPOCS**^[1]. Mesa Redonda^[2]. Direitos Humanos: direitos do sujeito e sujeito de direitos. Águas de Lindóia, 21 a 25 de outubro de 2012.

SOUSA, Isabel C. Nunes de; CASTRO, Carolina. M. Pozzi de. Conflitos fundiários urbanos e a ocupação “Pinheirinho”: acesso à moradia e remoção forçada. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, no. 11, p. 1-21, 2019.

TEUBNER, Gunther. The transformation of Law in the welfare state. In: _____. (Ed.) **Dilemmas of law in the welfare state**. Berlim: Walter de Gruyter, p.3-12, 1986.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003 (coleção Pensamento Criminológico).



Sobre a autora:**Eliane Alves da Silva**

Pesquisadora de Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal do ABC (PCHS/UFABC). Coordenadora adjunta do grupo Política, Políticas Públicas e Ação Coletiva (3PAC/UFABC), do CNPq. Coordenadora adjunta da Escola Preparatória para a Pós-Graduação em Humanidades (Pós-Graduar/UFABC). Pesquisa associada ao Afro-Latin American Research Institute (ALARI/Harvard, 2020-2022). Doutora em Sociologia (2011) pela Universidade de São Paulo, onde se formou em Ciências Sociais (2002). Estágio Doutoral na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris, França (2010), no âmbito do projeto "Social Exclusion, territories and urban policies (SetUp): a comparison between India and Brazil". Pesquisas nos seguintes temas: desigualdades sociais e urbanas, direitos sociais (notadamente direito à moradia), judicialização dos direitos, interseccionalidades e políticas públicas. Docência em nível de graduação e Pós-Graduação.

Universidade Federal do ABC, Santo André, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0655714631086954> Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6925-8665>

E-mail: elalves2014@gmail.com

