

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA**  
**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Departamento de Ciências Jurídicas**  
**Mestrado Profissional em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça –**  
**DHJUS**

**O PODER JUDICIÁRIO COMO FÓRUM:**  
**A GOVERNANÇA JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA**  
**PELA CIDADE INFORMAL**

**PORTO VELHO**  
**2021**

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA**  
**ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**Departamento de Ciências Jurídicas**  
**Mestrado Profissional em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça –**  
**DHJUS**

**O PODER JUDICIÁRIO COMO FÓRUM:**  
**A GOVERNANÇA JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA**  
**PELA CIDADE INFORMAL**

**Mestranda: Paloma Carvalho Lima**  
**Orientador: Prof. Dr. Rodolfo de Freitas Jacarandá**

**PORTO VELHO**  
**2021**

**PALOMA CARVALHO LIMA**

**O PODER JUDICIÁRIO COMO FÓRUM:  
A GOVERNANÇA JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA  
PELA CIDADE INFORMAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça – PPG/DHJUS como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça.

**Linha de Pesquisa:** Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça

**Orientador:** Professor Doutor Rodolfo de Freitas Jacarandá

**PORTO VELHO  
2021**

**PALOMA CARVALHO LIMA**

**O PODER JUDICIÁRIO COMO FÓRUM:  
A GOVERNANÇA JUDICIAL COMO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA  
PELA CIDADE INFORMAL**

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Rodolfo de Freitas Jacarandá  
Orientador**

---

**Prof. Dr. Estevão Rafael Fernandes (Membro Interno – DHJUS)**

---

**Prof. Dr. Audarzean Santana da Silva (Membro Externo – EMERON)**

**PORTO VELHO  
2021**

*Ao meu amado tio Lildo (in memoriam) - que me deu forças até o final com a sua eterna mania de lembrar da minha teimosia: “Quando ela coloca alguma coisa na cabeça...”.*

## AGRADECIMENTOS

Durante todo o período em que estive no mestrado eu sempre me perguntei como eu poderia agradecer às pessoas tão maravilhosas que me inspiraram e me acompanharam nessa jornada.

Este elemento pré-textual nem de longe é suficiente para demonstrar a gratidão que sinto, mas será um registro documental da sua existência (provavelmente será extremamente redundante e repetitivo, porque, como o nome já diz, estará cheio de todas as palavras que servem para agradecer).

Nada mais justo do que iniciar os meus mais de um milhão de 'obrigadas' pelos mestres (e não me refiro só aos seus títulos) que me inspiraram e me guiaram até aqui. Por óbvio, começo por aquele que me deu segurança e me guiou pelos caminhos tortuosos dos estudos, da pesquisa, da estruturação e elaboração deste trabalho, professor Rodolfo. Muito, muito, muito<sup>127623762378...</sup> OBRIGADA por compartilhar comigo suas experiências acadêmicas, seu conhecimento, por me incentivar e por ter tido uma “paciência de Jó” comigo durante todo este processo. Repito mais uma vez, és um professor muito querido e um dos meus maiores exemplos de dedicação e profissionalismo.

Aos meus professores Márcio, Cidinha, Sérgio e Marcelo, que me acompanham desde a graduação e por quem tenho um carinho enorme, que também me deram muito apoio e incentivo nessa fase, muitíssimo obrigada. Vocês são grandes fontes de inspiração, tanto como pessoas quanto como educadores. Sou muito grata, feliz e orgulhosa de poder ter sido sua aluna.

Aos professores Delson e Marco que me acompanharam no início dessa jornada e dividiram um pouco do seu imenso conhecimento durante as aulas, bem como ao professor Estêvão e ao Dr. Audarzean, por também terem contribuído com este trabalho, meu muito obrigada.

Não posso deixar de agradecer também ao Poder Judiciário de Rondônia, especialmente, a Escola da Magistratura, por me ter possibilitado essa oportunidade tão extraordinária e importante. Espero poder contribuir e retribuir com meu trabalho

e dedicação, principalmente, para prestar o melhor serviço para aquelas que são a razão de ser desse Poder: as pessoas.

Mãe e Pai, mana e mano, MUITÍSSIMO OBRIGADA pela paciência, carinho, várias horas de colo, cafunés e abraços, por terem sido meu apoio e por não terem me deixado cair quando eu achava que não tinha mais forças para continuar. Amo vocês.

Vó Levina e Vô Euclides vocês dois foram os pilares que me sustentaram para a finalização desse trabalho, ver vocês – mesmo que a distância – tentando seguir com a vida após a dor incomensurável da perda de um filho (meu amado tio) foi o que me fazia sentar na frente do computador todos os dias e pelo menos tentar escrever – mesmo que passasse horas fitando trechos inacabados.

Da mesma forma a força da minha mãe Raimunda, dos meus amados tios Gesileu, Nildo, Paulo, Francisca e Rosa ('cumadi'), que mesmo com a perda do irmão tentam administrar a dor e seguir todos os dias, obrigada pela inspiração.

Às minhas amigas/irmãs de uma vida, Larissa e Camila, a quem, além de agradecer por todo apoio e incentivo, também gostaria de pedir perdão por não ter conseguido estar presente como eu gostaria, nessa fase tão difícil e delicada da vida de vocês. Tenho certeza de que o tio tem muito orgulho das filhas que ele criou, assim como a tia, bem como que os dois irão acompanhá-las, onde quer que estejam. Amo vocês.

Chefe e meninas - Katty e Jana - também não sei como agradecer o apoio e por terem segurado várias barras durante todo o processo do mestrado – e aguentar alguns surtos -, também não teria conseguido sem vocês. Dr. Jorge, o senhor sempre vai ser o grande responsável por eu ter me arriscado iniciar essa jornada e a gratidão é imensa por ter insistido e ter tido paciência comigo. Espero poder retornar à altura.

'Tia' Elissa você foi outro grande pilar deste trabalho, amiga/parceira das tretas e manias/colega de trabalho, me ajudou de tantas formas que eu não consigo enumerar: de aguentar meus dramas, ouvir meus choros, me lembrar de rir, de me mandar 'largar de ser doida', ajudar com os processos quando a coisa apertava, fazer a correção gramatical do trabalho final... enfim, de estar presente física e virtualmente

em todos os momentos. Como eu já disse uma vez: eu REALMENTE não teria conseguido sem você 'Xuxu'.

Gúlia e Michele, minhas parcerias do tempo de JBC que me acompanham desde então, dando apoio, me ajudando a espairer com o planejamento das incontáveis viagens que pretendemos fazer, dos vários planos de fuga que constantemente bolamos ou até mesmo mandando gordices para aliviar o estresse, obrigada por tudo meninas.

Aline, Aluído, Pedro, Luana e Lais, meus amigos de todas as horas, outros grandes apoiadores e incentivadores das minhas loucuras acadêmicas, que conseguiram o grande feito de me tirar de casa no meio dessa confusão, só para me dar colo e me acalmar, amo muito vocês. Lais, obrigada mais uma vez por ter me cedido um cantinho da sua casa para a banca de qualificação e por ter me lembrado de respirar e comer depois dela.

As minhas queridas *ahgases* (Alice, Giovanna, Karina, Milena, Monica, Nathalia e Tatiane), obrigada por terem me acompanhado durante essa jornada – mesmo que virtualmente - dando apoio e força, dividindo surtos e boas gargalhadas, deixando tudo mais leve e suportável.

Aos meus colegas de mestrado, em especial, Rejane, Marisa, Igor, Juliana, Rômulo, Lucas, Wanderley e João, obrigada por compartilharem essa jornada comigo, desde horas de aulas, trabalhos, seminários, aos almoços e outros eventos juntos, vocês também tornaram tudo um pouco mais leve.

Agradecimento especial aos meus parceiros de orientação e de estudos, Camila, André e Fábio (e Andréa), obrigada pela companhia, pelo apoio, força e motivação que vocês me deram em todos os momentos. Várias horas de choros trocadas, dados, artigos e ideias, muito desse trabalho também só foi possível por conta de vocês.

E, por fim, além de ter dedicado a ele este trabalho, não posso deixar de agradecer o meu amado/mala, tio Lildo (*in memoriam*) que - ainda em vida - durante todo o mestrado me acompanhava do seu jeito, fosse me perguntando diretamente como estavam as coisas, fosse através da mamãe e, as poucas vezes que nos

encontramos nos últimos anos, fazia questão de reforçar que eu ia conseguir quer fosse pela minha capacidade, quer fosse pela minha teimosia (que nós dois compartilhávamos, diga-se de passagem).

Aliás, foi a nossa teimosia compartilhada que não me deixou ficar na cama depois da sua partida.

Tio, infelizmente dessa vez eu não vou ouvir a sua voz que ao mesmo tempo me parabeniza pela conquista, me sacaneia – ('Não é que a Mimosa é até inteligente?'), mas eu sei que, onde quer que o senhor esteja está me apoiando até o final – seja dessa fase ou de qualquer outra que eu me proponha a fazer.

*“A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo”.*

*(Albert Einstein)*

**RESUMO:** A política pública de regularização fundiária do Município de Porto Velho/RO, no ano de 2012, que originou o “Programa Uso Campeão”, elaborado na forma de convênio realizado entre a Prefeitura Municipal e a Defensoria Pública do Estado, tinha como cerne o incentivo de ajuizamento de ações de usucapião, para obter declaração judicial de propriedade dos lotes irregulares na cidade. No entanto, um dos maiores impactados com a referida política pública, o Poder Judiciário, não deveria inicialmente fazer parte do processo em questão. Buscou-se entender as consequências dessa ausência de integração entre os entes públicos envolvidos e da judicialização dessas demandas, principalmente nas Varas Cíveis, bem como propor medidas que facilitem a atuação do Judiciário Rondoniense, ao processar demandas originadas da judicialização de políticas públicas ligadas ao direito à moradia e qualquer outra referente a direitos intimamente relacionados à cidade. A pesquisa é qualitativa, empírica, bem como bibliográfica e documental, pois se buscou junto aos sistemas de dados do PJ/RO informações quanto a distribuição e o trâmite desses processos, investigando ainda, utilizando-se da metodologia da Teoria do Ator-Rede - ante a interdisciplinaridade do tema -, as principais dificuldades encontradas pelos envolvidos nos processos judiciais para atingir o objetivo final da referida política.

**PALAVRAS-CHAVE:** Políticas públicas; Poder Judiciário; Teoria Ator-Rede; moradia; judicialização.

**ABSTRACT:** The public policy of landholding regularization in the city of Porto Velho/RO, in 2012, which originated “Programa Uso Campeão”, elaborated in the form of an agreement between the City Hall and the Public Defender's Office, was at the heart of the incentive to filing of adverse possession actions, to obtain judicial declaration of ownership of irregular lots in the city. However, one of the biggest ones impacted by this public policy, the Judiciary, should not initially be part of the process in question. We sought to understand the consequences of this lack of integration between the public entities involved and the judicialization of these demands, mainly in the Civil Courts, as well as to propose measures that facilitate the performance of the Rondônia's Judiciary, when faced with the judicialization of public policies linked to the right to housing and any other related to rights closely related to the city. The research is qualitative, empirical, as well as bibliographic and documentary, since information was sought from the PJ / RO data systems regarding the distribution and processing of these processes, investigating further, using the Actor-Network Theory methodology - in view of the interdisciplinary nature of the theme -, the main difficulties encountered by those involved in the legal proceedings to achieve the final objective of the said policy.

**KEYWORDS:** Public policy; Judiciary Power; Actor-Network Theory; housing; judicialization

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Tabela 1</b> – Tabela de conceitos da ANT .....	28
<b>Mapa 1</b> – Mapa de localização da área urbana de Porto Velho/RO .....	30
<b>Figura 1</b> – Aspecto do complexo ferroviário da E.F.M.M e suas principais edificações em 1911 .....	31
<b>Mapa 2</b> – Mapa de Porto Velho em 1912.....	32
<b>Mapa 3</b> – Expansão da área urbana de Porto Velho entre 1988 e 2018 .....	37
<b>Mapa 4</b> – Loteamentos regulares, irregulares e clandestinos .....	40
<b>Figura 2</b> – Crescimento da população urbana no Brasil.....	52
<b>Figura 3</b> – Visualização da rede de atores .....	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANT – Actor-Network Theory  
CATP – Contrato de Alienação de Terras Públicas  
CCDTP – Contrato de Concessão de Domínio de Terras Públicas  
CDESC – Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas  
CPCV – Contrato de Promessa de Compra e Venda  
DPE/RO – Defensoria Pública do Estado de Rondônia  
GPS - *Global Positioning System*  
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
ITBI - Imposto de Transmissão de Bens Inter Vivos  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PADs – Projetos de Assentamentos Dirigidos  
PICs – Projetos Integrados de Colonização  
PIN – Programa de Integração Nacional  
PJ/RO – Poder Judiciário do Estado de Rondônia  
PJe – Processo Judicial Eletrônico  
SAP – Sistema de Automação Processual  
SEMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social  
SEMUR – Secretaria Municipal de Regularização Fundiária  
SPU – Serviço de Patrimônio da União  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Supremo Tribunal de Justiça  
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia  
TAR – Teoria Ator-Rede  
TD – Títulos Definitivos

## SUMÁRIO

<b>2. PORTO VELHO COMO A CIDADE INFORMAL</b> .....	22
2.1. Epílogo.....	22
2.2. <i>Actor-Network Theory</i> .....	23
2.3. O processo de urbanização de Porto Velho/RO .....	29
2.4. Consequências do processo de urbanização .....	37
2.5. Conclusão deste capítulo para a ANT .....	43
<b>3. DIREITO A MORADIA, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS</b> 45	
3.1. Epílogo.....	45
3.2. Direito à moradia como direito social .....	45
3.3. Políticas Públicas.....	49
3.4. Regularização Fundiária .....	50
3.5. Reflexos segundo a ANT .....	56
<b>4. O JUDICIÁRIO E A CIDADE INFORMAL</b> .....	58
4.1. Epílogo.....	58
4.2. Função constitucional do Poder Judiciário .....	59
4.3. Ações de usucapião: aquisição da propriedade pela posse no tempo .....	61
4.4. Judicialização da política e “Programa Uso Campeão” .....	62
4.5. Mudança da postura do Judiciário e a translação do sistema .....	67
4.6. Comitê de Assuntos Fundiários .....	75
4.7. Análise diante da ANT .....	76
4.8. Metodologia da ANT aplicada à pesquisa.....	79
<b>CONCLUSÃO</b> .....	86
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	95

## INTRODUÇÃO

Quando buscamos uma definição de moradia adequada o que se constata é que esta abrange muito mais do que a questão estrutural de uma casa, pois além de teto e paredes, inclui-se no conceito o direito ao acesso a um lar e comunidade seguros, que possibilitem que o indivíduo viva pacificamente, com dignidade e saúde, tanto física quanto mental.

Neste sentido, a moradia adequada vai envolver também a segurança da posse, custo acessível, disponibilidade de serviços, de infraestrutura e de equipamentos públicos, bem como ser disponível a grupos vulneráveis da sociedade, possuir condições de habitabilidade, localização adequada e respeito as condições culturais dos seus sujeitos. (MORAES; DAYREALL, 2008)

No Brasil, o direito à moradia, expressamente resguardado pelas normativas internacionais e pela Constituição Federal de 1988, está intimamente ligado à propriedade privada de imóveis, sendo esta uma das formas de dar segurança jurídica ao direito em questão.

Em contraponto - especialmente atualmente -, a propriedade privada é um dos principais indicadores de poder dentro da sociedade capitalista, fonte de renda e lucro, bem como um dos medidores da posição do indivíduo perante àquela e o Poder Público.

Essa dupla característica (elemento essencial x medida de poder/lucro) acaba por também envolver a moradia numa disputa entre aqueles que precisam dela e aqueles que lucram com ela, o que acaba por colocar a parcela mais carente da sociedade em situação ainda mais vulnerável.

Raquel Rolnik (2017), enquanto relatora da Organização das Nações Unidas - ONU para as questões de habitação, afirmou que existe uma crise global de insegurança da posse que marca a realidade e a experiência diárias de milhões de habitantes do planeta. Segundo a autora, são diversas pessoas, famílias e comunidades que tiveram suas vidas hipotecadas ou que perderam a possibilidade de permanecer nos bairros onde viviam, em função dos *booms* de preços de imóveis nos mercados internacionais.

Não bastasse o referido cenário, estima-se que milhões de pessoas são ou foram removidas forçadamente do local que habitam/habitavam, deslocadas seja por

meio de manobras de usurpação de terras, ou em função de grandes projetos de infraestrutura e renovação urbana, ou por desastres naturais ou ainda conflitos armados.

A financeirização da moradia, a especulação imobiliária, são apenas alguns dos exemplos de práticas do mercado que afetam diretamente o direito à moradia e, em se tratando de parte do núcleo mínimo de direitos necessários para a sobrevivência de qualquer ser humano, surge a necessidade de intervenção estatal quanto a proteção e promoção do referido direito.

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro – que é o conjunto de normas, leis, princípios que regem o país – o direito à moradia é classificado como um direito social e ser reconhecido como tal atrai para o Poder Público a obrigação de agir de forma a evitar eventuais tiranias, arbítrios, injustiças e abusos de poder, de maneira a melhorar a qualidade da vida humana sob sua tutela.

Portanto, em se tratando de direito à moradia, o Poder Público é o principal responsável por ações voltadas de modo a garantir o seu exercício por seu titular. Assim, o texto Constitucional Brasileiro atribui como comum, aos três entes da Federação (União, Estados e Municípios), a competência para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico de seus habitantes, conforme o disposto no seu Artigo 23, Inciso IX.

Esse agir estatal se dá através de ações conhecidas como políticas públicas, que são os meios ou mecanismos utilizados para a tentativa de solução dos problemas encontrados pelos titulares dos direitos sociais na tentativa de exercê-los dentro da situação ideal estabelecida pelas normas que os regulamentam.

Rotineiramente o Poder Judiciário é chamado a intervir em questões diretamente ligadas na necessidade de formulação e implementação de políticas públicas. Regra geral, as ações são propostas por particulares em face do ente público responsável pela prestação do direito reclamado, assim, normalmente os processos possuem como partes pessoas e Estado.

Contudo, as Varas Cíveis de Porto Velho, no período de 2010 a 2014 receberam uma leva considerável de processos cujo pano de fundo de suas origens era justamente a falta de uma política pública de competência municipal. E o que mais salta aos olhos

é que a propositura dessas demandas foi incentivada pela própria Prefeitura, sem qualquer insurgência do Judiciário e demais envolvidos.

As ações em questão visavam a declaração da aquisição de propriedade de lotes urbanos através do decurso de tempo na posse dos bens, instituto este que no direito recebe o nome de usucapião.

Usualmente, a ação de usucapião, por si só, não significa necessariamente a ausência de um dever-agir do Estado – ou a falta de uma política pública –, contudo, a singularidade da situação consiste que o próprio poder competente foi o arquiteto da judicialização das demandas contra os proprietários das áreas onde estavam localizados os lotes.

Nas condições e volumes em que foram propostas – famílias de bairros inteiros como autores-, ficou clara a necessidade de implantação de uma política urbana de regularização fundiária mais ampla e que, constitucionalmente, é de competência do município.

O município, apesar de não figurar nenhum dos polos da ação e nem intervir nos autos de outra forma, foi o responsável pela elaboração do Convênio nº 002/PGM/2012 com a Defensoria Pública do Estado de Rondônia – DPE/RO, a fim de que esta atuasse na representação processual de cada um dos munícipes.

O convênio previa que a Prefeitura forneceria os documentos necessários para a instrução do processo e, após, haveria abertura de matrícula e anotação de propriedade de cada um dos autores que tivesse sua demandada julgada procedente. Por outro lado, a Defensoria seria responsável por todo esse acompanhamento processual.

O alarde é maior porque em um determinado momento a própria Prefeitura passou a se recusar a fornecer as peças técnicas que eram necessárias para o desmembramento dos lotes e inscrição no cartório de registro de imóveis.

Diversas foram as dificuldades para os envolvidos, para o Judiciário – em específico – elas foram desde registrar a distribuição das quase duas mil ações (que há época dos seus protocolos era feita manualmente pelo Cartório Distribuidor do Fórum Cível), ao fluxo dos seus trâmites – uma vez que no primeiro grau se tratavam de 10 (dez) juízes diferentes responsáveis pelo seu processamento, a organização das audiências e, por fim, o registro das sentenças, a entrega efetiva da jurisdição e o arquivamento dos feitos.

Não bastasse os problemas acima enumerados, típicos da atividade fim (prestação jurisdicional), o Poder Judiciário precisou administrar extra autos o conflito de interesses entre os diretamente envolvidos com as ações e os responsáveis pelas políticas públicas. Conflito esse que encontrou dificuldades inclusive no acesso de dados dos próprios processos, ante a ausência de fontes de pesquisa mais eficientes e completas das características dos autos, como, por exemplo, sobre qual lote cada um se tratava.

O presente trabalho se propõe construir o quadro histórico geral que provavelmente gerou a situação de irregularidade dos lotes de terras no Município de Porto Velho e o quanto isso torna mais complexa qualquer tentativa de regularização deles, principalmente pela multiplicidade de medidas envolvidas, sejam jurídicas, sociais, arquitetônicas ou técnicas.

Com base nessas informações, procura demonstrar as dificuldades que ocorreram ao se tentar apenas a via judicial para a solução do impasse e o quanto foi importante a formação de um grupo multiorganizacional para a solução.

Para a construção da base e o desenvolvimento do que é proposto foi utilizada a metodologia adotada pela *Actor Network Theory – ANT* ou Teoria do Ator- Rede, que se propõe a analisar determinada situação social traçando todos os atores e acontecimentos envolvidos, relacionando cada um deles e seguindo os seus relatos.

A escolha da teoria metodológica em questão se deve pela pluralidade de atores e acontecimentos envolvidos, bem como pela interdisciplinaridade que o tema atrai. Não bastasse, ao tentar facilitar a compreensão de fatos sociais e suas conexões com as demais áreas do conhecimento, o autor Bruno Latour (2014) parece nos trazer alguns caminhos para converter fatos sociais e correlacionados em possíveis algoritmos – que são, de maneira super resumida e simplificada, um passo a passo que um determinado programa desenvolve para resolver uma questão específica - , o que já seria um início para a solução do problema da falta de um banco de dados sociais mais eficiente e completo relacionado aos processos judiciais.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa empírica, com a colheita de informações provenientes tanto da prática profissional diária da pesquisadora quanto do material bibliográfico disponível sobre o tema.

Como objeto da análise documental foi selecionado apenas um processo judicial, em trâmite junto ao Poder Judiciário do Estado de Rondônia, de um dos

requeridos nessas ações, qual seja, a Empresa Geral de Obras – EGO. A justificativa para tanto é que todos os demais processos são estruturados no mesmo sentido, o que é usualmente chamado dentro da prática jurídica de ‘movimentação em bloco’.

A escolha das ações em que a referida empresa figurou no polo passivo foi motivada, principalmente, por terem sido, praticamente, as únicas ações decorrentes dessa atuação em conjunto da Prefeitura Municipal de Porto Velho - PMPV e da Defensoria Pública do Estado de Rondônia – DPE/RO em que se obteve êxito com o registro, de uma grande área, dos proprietários nos cartórios de registro de imóveis, em decorrência de uma atuação extra autos do próprio Poder Judiciário.

Para a seleção, foi utilizado como critério que o processo estivesse, necessariamente, digitalizado e em trâmite no sistema Processo Judicial Eletrônico – PJe, a pesquisa foi feita na aba ‘Consultar Processos’, utilizando como filtro, no campo ‘Assunto’, a palavra ‘Usucapião’ e no filtro ‘Jurisdição’ o termo ‘Comarca de Porto Velho’.

Importante salientar ainda que, o acesso do conteúdo dos processos judiciais na íntegra somente foi possível, em decorrência de limitações do próprio sistema, pelo fato desta pesquisadora também ser servidora do Poder Judiciário de Rondônia, apesar de serem documentos públicos e de não serem revestidos de sigilo pelo tema tratado, conforme a legislação brasileira.

No que diz respeito a construção das informações quanto ao grupo multiorganizacional originado, também foi colhido material documental junto ao Sistema Administrativo SEI (processos nº 9140003-66-2016.8.22.1111, nº 0014472-15.2019.8.22.8000 e nº 0000211-70.2019.8.22.8800).

No sistema em questão se teve acesso as atas de reuniões e documentos nelas constantes, referentes as tentativas de solucionar o impasse trazido no âmbito dos processos judiciais.

De forma a deixar a leitura mais didática e dinâmica, em cada início de seção, há um epílogo, em que se narra a trajetória de um casal fictício, mas cujos fatos são derivados de situações reais, vindas dos documentos constantes nos processos e da vivência rotineira dos moradores da Cidade de Porto Velho/RO.

A referida técnica é adotada de forma a permitir ao leitor entender as duas perspectivas envolvidas no desenrolar do trabalho, quais sejam: a do titular do direito e a do Poder Judiciário. Para o primeiro, as angústias do cotidiano de quem vive em

situação de instabilidade e para o segundo, as dificuldades rotineiras, jurídicas e práticas de trabalho com um tema tão complexo.

## **2. PORTO VELHO COMO A CIDADE INFORMAL**

### **2.1. Epílogo**

Dona Raimunda e Seu Francisco chegaram na Cidade de Porto Velho/RO na primeira metade da década de 80, em busca de oportunidade na capital do estado federal recém-instalado.

Depois de anos vivendo de aluguel - a muito custo -, no ano de 1998, compraram um lote no então Bairro União da Vitória – hoje Bairro Aponiã -, pelo valor de R\$ 1.360,00 (um mil trezentos e sessenta reais). Da transação feita com quem se identificou como dono do lugar, receberam apenas um recibo de pagamento, cujas assinaturas foram reconhecidas em cartório e, para eles, esse era o documento que comprovava que aquele pedacinho de terra lhes pertencia.

A partir de então, durante um ano, os nossos personagens trabalharam e economizaram para comprar os materiais necessários para a construção da sua casa. Quando enfim conseguiram juntar o suficiente para o início das obras, a rotina dos dois passou a ser a de ir para o trabalho durante os dias úteis e de ir aos finais de semana para o terreno levantar muros e construir paredes.

Durante um ano essa foi a rotina do casal.

Quando concluíram a obra, a ponto que permitisse a sua mudança, pediram a ligação da energia elétrica junto a concessionária responsável pelo serviço e passaram a morar na casa ainda inacabada. Desde então, ali criaram seus filhos, receberam seus amigos e familiares, conviveram com os vizinhos e participaram da vida na comunidade.

Por um período de 10 (dez) anos viram o bairro crescer, sendo suas ruas asfaltadas, a construção de escolas e posto de saúde, o surgimento de um pequeno centro comercial.

Contudo, no ano de 2008, com o início da construção das obras das usinas do Rio Madeira, viram a cidade se transformar, o aumento no número de pessoas nos locais aonde iam, o trânsito caótico por toda a cidade e, inclusive a construção de um shopping center no bairro vizinho.

Em toda a cidade as mudanças eram perceptíveis e uma das que mais chamava atenção era a alteração do preço dos imóveis, que foram extremamente valorizados na época, tanto os valores dos aluguéis, quanto os de venda.

Pelo centro local era possível ver vários anúncios do tipo 'Quem não registra, não é dono!'.

A partir de um determinado momento, pelo bairro de Seu Francisco e Dona Raimunda, eram constantes os burburinhos de que o verdadeiro dono da região estava tentando reavê-la na justiça, o que causou grande temor nos dois.

## **2.2. Actor-Network Theory**

O empirismo será elemento norteador na construção e busca de dados e informações históricas, teóricas, jurídicas e econômicas do caso em discussão. Essa pluralidade de informações é uma das características de qualquer estudo que se propõe a análise de qualquer item ou demanda ligado ao espaço urbano.

Produto da relação entre seus agentes humanos e não humanos no decorrer do espaço e do tempo, a cidade é um espaço físico em constante construção e modificação, sofrendo constantes reajustes de suas estruturas físicas, econômicas, sociais e políticas. Talvez por isso, a cidade também possa ser entendida como um imenso conjunto complexo, em que convergem e convivem o passado, o presente e o futuro.

É incontestável que o direito não consegue abranger/abarcara realidade existente em sua totalidade, dificuldade esta que já decorria do processo lento de elaboração, construção e aplicação do próprio direito, características estas, inclusive, que foram constadas pelo antropólogo, sociólogo e filósofo Bruno Latour (2019) ao realizar um estudo etnológico de como o direito é elaborado e aplicado pelas cortes.

Contudo, essa distância tem sido cada vez mais alargada em decorrência da permeabilidade das comunicações, do trânsito de pessoas e informações possibilitados pelo desenvolvimento tecnológico e científico.

Essa dificuldade de acompanhar a construção dessa nova realidade não é sentida apenas pelo ramo jurídico, mas também pelas demais áreas de ciências sociais – embora em grau menor do que o primeiro. A aceleração dessas mudanças é extremamente perceptível em áreas urbanas, como foi em Porto Velho,

principalmente no ciclo econômico havido pela construção das Usinas Hidrelétricas do Rio Madeira.

Dada essa diversidade de atores e fatores envolvidos na produção do espaço urbano e a velocidade cada vez maior com que é modificado, para o desenvolvimento metodológico do presente trabalho será utilizada a *Actor-Network Theory* – ANT ou Teoria do Ator-Rede – TAR, do filósofo e antropólogo francês Bruno Latour, elaborada em conjunto com outros estudiosos.

A teoria em questão foi construída justamente em decorrência da dificuldade sentida pelos sociólogos em acompanhar os reflexos do desenvolvimento científico e tecnológico nas relações sociais, especialmente por conta dessa modificação acelerada da realidade propiciada pelos referidos ramos, que acaba por exigir que os elementos heterogêneos que existem na sociedade sejam unidos e reunidos de novo em determinadas situações.

Ademais, a utilização da ANT permite o trabalho em conjunto dos vários elementos das várias áreas do conhecimento envolvidos na produção do espaço urbano.

No caso dos autores, como será visto mais adiante, a sua relação com o imóvel que adquiriram é reflexo de todo um processo histórico de ocupação da área urbana de Porto Velho, em conjunto com as práticas reiteradas do comércio desses imóveis no decorrer do tempo, agregados a outros fatores sociais, ambientais, normativos e econômicos excludentes de parcela significativa da população local.

Assim, antes de passar a análise do caso propriamente dito, importante que alguns pontos da teoria instrumento sejam esclarecidos, seja para aprofundar a justificativa da sua utilização ou seja para facilitar a utilização e a compreensão de alguns temas específicos.

Ao elaborar a teoria em questão Latour (2012) buscou usar termos mais simples e já existentes nas ciências sociais, de maneira a facilitar a compreensão do seu desenvolvimento. Contudo, o autor trouxe um novo significado para a definição de social, sendo um dos pontos paradigmas de sua teoria.

O sociólogo das associações – termo utilizado por Latour (2012) para nomear os defensores da teoria discutida – define o social como um movimento peculiar de reassociação ou reagregação que assume novas formas, caracterizada pelo modo como se liga, entre os vários actantes da situação que é objeto de estudo.

Essas reassociações podem ser inesperadas como, por exemplo, o que ocorreu com a pandemia do COVID-19 que levou uma boa parcela da humanidade a reformular suas concepções de mobilidade urbana e confraternizações.

A necessidade do distanciamento entre as pessoas, obrigou-as a aprender que não se pode mais 'associar-se' a parentes e amigos como antes. Contudo, aprenderam também - algumas pessoas - a 'reassociar-se' e a 'reagregar-se', sob a nova condição, com o intuito de se evitar contaminação e agravamento dos riscos à saúde.

Todavia, essa associação ou reassociação também pode acontecer de maneira lenta e gradativa, movida por toda uma sucessão de eventos decorrentes de um processo histórico e, posteriormente, político e normativo, como a produção do próprio espaço urbano e a narrativa das pessoas e dos entes envolvidos neste objeto de estudo.

Assim, o autor defende que para entender ou desvendar o social não há necessidade de se falar da existência de uma força social oculta para explicar essa constante associação e reassociação dos atores, bastando para isso apenas a vontade destes.

Vendo por este viés, na ANT, o social nada mais é do que um domínio da realidade ou um item especial; é, na verdade, o nome de um movimento, um deslocamento, uma transformação, uma translação, um registro.

Com base nisso, Latour (2012) aponta algumas das fontes de incerteza da teoria em debate, dentre elas a de que não há de se falar em grupos e sim, apenas na formação destes e que os atores assumem suas próprias ações e que, portanto, acabam por fornecer relatos de seus atos e dos atos alheios, não havendo de se falar de uma 'força social'.

Assim como Seu Francisco e Dona Raimunda, outras várias pessoas adquiriram lotes na mesma região pela facilidade de acesso e valores acessíveis, contudo, pode ter havido algumas trocas de moradores dos lotes (seja pela venda, aluguel ou abandono), causando alterações no grupo estudado.

Do mesmo ponto, no que diz respeito a assumir as duas próprias ações, os autores acreditavam estar fazendo o negócio de forma correta, sendo plenamente capazes e conscientes de seus atos.

Dito isso, seguindo as lições da teoria escolhida, necessário que se acompanhe os próprios atores do fato estudado, renunciando à perspectiva do analista ou pesquisador.

Essa mudança de postura de pesquisa se justifica pela necessidade de se entender essas mudanças, numa tentativa de encontrar o que a associação estudada produziu ou entender o produto propriamente dito, bem como delimitar (ou tentar fazê-lo) quais os métodos foram utilizados para essa coexistência, quais termos se adequariam melhor para definir ou entender essa associação que os envolvidos se viram forçados a estabelecer.

Para o pesquisador, em si, caberá apenas o filtro das narrativas, no intuito de realizar recortes na pesquisa, escolhendo os pontos mais razoáveis e afastando eventuais tendenciosidades ou manipulação da realidade pelos próprios atores.

A facilitação desse rastreamento das relações, buscando aquelas que são mais sólidas e a descoberta de eventuais padrões pelo registro dos vínculos instáveis e mutáveis existentes entre os envolvidos, - ao invés de tentar estabilizar estas ligações - é justamente o que vai possibilitar a realização de apontamentos quanto ao que deve ser evitado, melhorado ou repetido, para que se atinja o objetivo traçado.

Conforme premissas da própria teoria em comento, procura-se descrever e compreender a dinâmica desses universos heterogêneos envolvidos nessa disputa do solo urbano, não se restringindo apenas ao estado presente de uma área em questão num determinado momento.

Outro elemento facilitador do estudo social propiciado pela ANT é que esse rastreamento é feito através da análise das complexidades das relações no processo de ordenação, utilizando uma linguagem focada em pessoas, textos, tecnologias e objetos.

Aqui não há separação entre elementos próprios da área de estudo do Direito, da Sociologia, da Antropologia, da História, da Arquitetura, do Urbanismo, da Biologia e outras áreas envolvidas nas várias facetas de constituição de uma cidade. Todos os elementos são importantes para a constituição da narrativa e compreensão da complexidade do tema tratado, pois são responsáveis pela constituição do tecido urbano tal qual ele se apresenta hoje e dos problemas dele decorrentes.

Outro ponto importante, no que diz respeito à utilização da teoria em comento, refere-se a metodologia adotada para separar e definir o que seriam os atores, a definição de Latour (2012) muito se assemelha à ideia de criação de algoritmos.

Ao propor a seleção de elementos específicos dentro de uma narrativa, de acordo com a capacidade deles de modificar o tecido social, organizando-os de forma que se seja capaz analisar o seu resultado, o autor estabelece uma linha de raciocínio muito parecida ou próxima da de linguagem de programação.

Acresce-se ainda aos argumentos anteriores o fato de a ANT buscar entender como os actantes envolvidos nas referidas relações são capazes de curvar o espaço em torno de si, de maneira a se conectar aos demais e traduzir suas vontades numa linguagem única, acabaram por trazer mudanças no conjunto de elementos e conceitos habitualmente usados para descrever o mundo social e natural.

Não bastasse, a ANT nos permite ainda utilizar como elementos de pesquisa os documentos originados dessas relações, o depoimento dos próprios atores, as legislações que influenciaram na distribuição de terras do município, as tecnologias que foram parte do entrave, dentre outras fontes de informação.

Quanto aos conceitos básicos adotados, necessário o apontamento de alguns, iniciando-se pelo termo *ator* – que é o mesmo que dá nome à teoria -, que é definido como o alvo móvel de todo o conjunto de entidades que fervilham em sua direção. É todo aquele agente, humano ou não, capaz de modificar o tecido social através de novas conexões.

A relação dos atores raramente consiste em conexões entre humanos ou entre objetos, e sim de uma interação constante entre esses dois elementos, e, portanto, uma relação social, à luz da teoria em comento, é composta tanto por seres humanos quanto por objetos.

Já o outro termo que dá nome à teoria, *rede*, nada mais é do que o produto da interação entre os atores em constante ordenação, a ordem nessas relações em si também será apenas um resultado originado da estabilização parcial dessas relações.

O termo *grupo*, por sua vez, irá expressar exatamente o mesmo significado usual da palavra, podendo ser, conforme exemplos dados pelo próprio estudioso, um planeta, um indivíduo, *a Microsoft*, uma família, os moradores de um bairro (como no objeto de estudo deste trabalho) etc.

Já a *ação* será tida como um nó, uma fonte de ligação, um aglomerado de muitos e surpreendentes conjuntos de funções, que só podem ser desemaranhados aos poucos. Enquanto a *translação* será a constituição e a reprodução dessas redes através de estratégias conscientes e práticas inconscientes.

O *intermediário* será todo aquele componente da rede que permite o fluxo do significado ou da força, mas não o transforma. Já o *mediador* é aquele elemento responsável pelas modificações, ou seja, nem toda informação que passar por ele, será a mesma que sai. O autor da teoria reforça que este último transforma, traduz, distorce e modifica o significado ou elementos que supostamente propaga.

Com o intuito de facilitar a visualização dos conceitos e a sua consulta no decorrer do trabalho, foi elaborada uma tabela com o conceito, a sua respectiva definição e a sua exemplificação - nos termos em que há essa possibilidade -, conforme se segue:

**TABELA 1 - Tabela de conceitos da ANT**

TERMO	CONCEITO	EXEMPLO
<b>Social</b>	Movimento peculiar de reassociação ou reagregação	Alterações da forma de realização de reuniões em decorrência da pandemia do COVID-19.
<b>Ator</b>	É o alvo móvel de todo o conjunto de entidades que fervilham em sua direção. Aquele cuja ação é capaz de modificar o tecido social.	
<b>Rede</b>	É o resultado das interações ou <i>translações</i> em constante ordenação.	
<b>Grupo</b>	Significa exatamente o que a palavra expressa.	Planeta, família, corporações, empresas, indivíduo e outros
<b>Ação</b>	Será o nó, a ligadura, um conglomerado de conjuntos de funções.	
<b>Intermediário</b>	É aquele que transporta significado sem transformá-lo. Aquilo que entra ou passa por ele é exatamente aquilo que sai ou se transmite.	
<b>Mediador</b>	É aquele que transforma, traduz, distorce e modifica os significados dos elementos que supostamente veicula.	

<b>Translação</b>	Constituição e reprodução das redes através de estratégias conscientes e práticas inconscientes.	
-------------------	--	--

(Fonte: elaboração própria)

Esses são os primeiros termos e abordagens necessárias para se assimilar como será a construção deste estudo, usando como método a Teoria do Ator-Rede. Nos próximos tópicos serão trabalhados os dados coletados em conjunto com a teoria mencionada para que se possa visualizar e entender a complexidade da situação em que Seu Francisco e Dona Raimunda se incluíram.

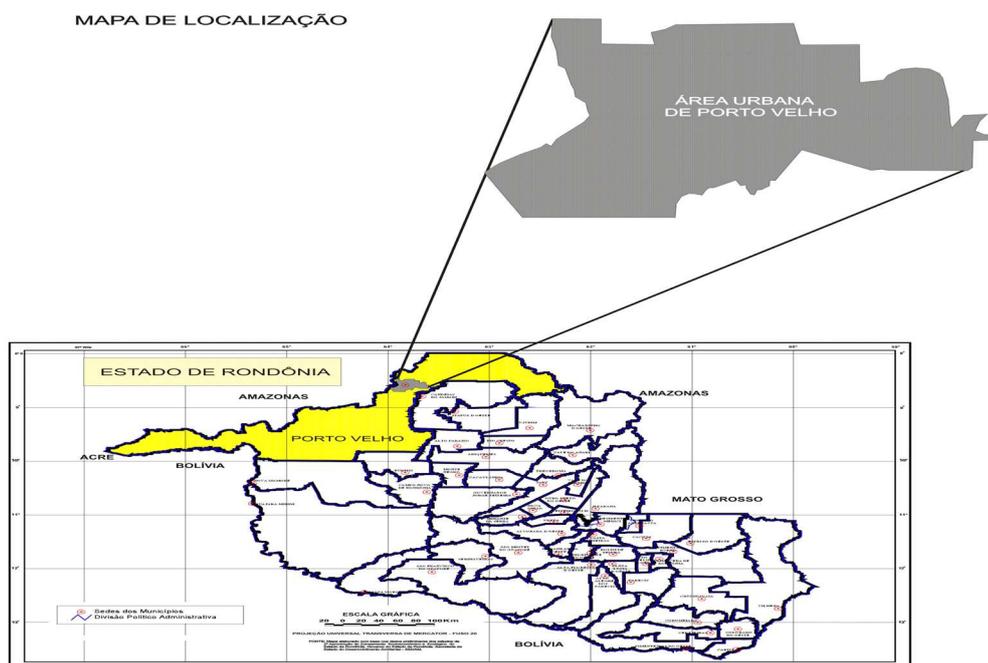
### **2.3. O processo de urbanização de Porto Velho/RO**

Para compreender a situação dos personagens cuja história é contada no epílogo desta seção, importante que se entenda como foi o processo de formação do espaço urbano da cidade onde eles vivem e constituíram seu lar, principalmente no que diz respeito a constituição fundiária do solo urbano.

Porto Velho, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, possuía no ano de 2017 uma população estimada de 519.436 habitantes, numa área de 34.090,962 Km<sup>2</sup> (IBGE, 2017).

Capital do Estado de Rondônia, o município está localizado no extremo norte do estado em questão, sendo a sua área urbana inserida totalmente na margem esquerda do Rio Madeira.

## MAPA 01 - Mapa de localização da área urbana de Porto Velho/RO



(Elaboração: Silva; Guimarães; Oliveira, 2017)

A região que hoje corresponde a referida cidade e suas proximidades, em meados do Século XIX, durante o primeiro ciclo da borracha, era dividida em grandes áreas extrativistas, denominadas seringais. Tais áreas, em decorrência da política de ocupação da região amazônica, tiveram suas propriedades cedidas (mediante pagamento ou não) pelo governo brasileiro aos denominados 'Barões da Borracha', que tinham como atividade econômica a extração do látex da árvore seringueira para a produção da borracha - um dos principais produtos de exportação brasileira, na época.

Porto Velho somente veio a se tornar cidade em 4 de julho de 1907, sendo sua estrutura urbana construída pela Empresa Americana Madeira Mamoré Railway Company, para ser ponto de apoio dos operários da construção da Estrada de Ferro Madeira Mamoré. Tal obra se deu em razão do Tratado de Petrópolis, firmado entre os governos brasileiro e boliviano, em 1903, sendo esta a contraprestação brasileira dada para facilitar o escoamento da produção boliviana, em troca da cedência do atual Estado do Acre (amplamente ocupado por brasileiros, devido ao extrativismo do látex das seringueiras), pela Bolívia.

A cidade foi inicialmente planejada e construída para atender os trabalhadores com certa qualificação e os braços, sendo acomodados nas proximidades do pátio da ferrovia. Tanto o é que, em 07 de junho de 1911 o Governo Federal publicou o Decreto nº 9.776 declarando de utilidade pública e desapropriando os terrenos necessários para a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, incluído neles as instalações mencionadas.

**FIGURA 1 - Aspecto do complexo ferroviário da E.F.M-M e suas principais edificações em 1911.**



(MERRILL, 1911; CLARO, 2019)

O decreto em questão desapropriou os terrenos entre Porto Velho e Guajará-Mirim, compreendidos na faixa de 150 metros para cada lado do eixo da linha férrea, bem como os correspondentes a duas áreas nas suas extremidades, em torno de 5.000 metros de cada lado, que corresponderiam a hoje a Porto Velho e Guajará-Mirim.

Assim, toda essa extensão de terra da União pertenceria a empresa responsável pela ferrovia enquanto estivesse em vigor a concessão da sua exploração. Contudo, em decorrência do povoamento ocasionado pelas obras, acarretando circulação de renda, foram atraídos para a região comerciantes e pessoas em busca de oportunidade, que se instalaram, de maneira desordenada, nos limites do território

pertencente a ferrovia e acabaram por dar origem aos seus primeiros bairros, quais sejam, o atual Triângulo, Mocambo, o hoje chamado Bairro Caiari, Arigolândia e Olaria.

## MAPA 2 – Mapa de Porto Velho em 1912.

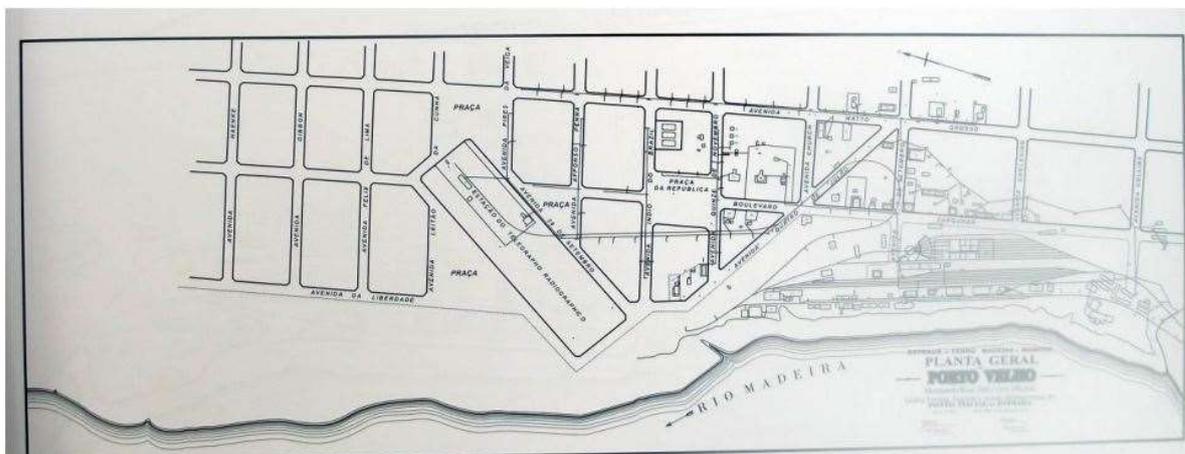


Figura 01 – Mapa de Porto Velho em 1912.  
Fonte: Carvalho, 2009.

(FONSCECA, 2016)

Outro marco importante do período em questão é que, em 1914 o Governo do Estado do Amazonas – onde estava localizado o pátio principal da ferrovia, cria o Município de Porto Velho, através da Lei Estadual nº 757/AM, desmembrado do Município de Humaitá.

Todavia, como já citado anteriormente, a referida área já havia sido desapropriada pela União Federal, o que se conclui é que o ente Municipal foi criado sem qualquer patrimônio imobiliário. Fonseca (2017) e Tamboril (2016) afirmam ainda que há registros que a administração do município tinha como sede imóvel emprestado pela empresa ferroviária.

Mesmo com todo esse contexto, em novembro de 1915, o Governo do Estado do Amazonas emite a Lei nº 13, que possibilita ao Município de Porto Velho a emissão de cartas de aforamento de terrenos urbanos, mesmo sem possuir um metro quadro de terras na região até o ano de 1939, o que não impediu a expedição dos referidos documentos.

Somente em 1939, durante o Governo Vargas, é que vai ser editado o Decreto-Lei nº 1.031, que estabeleceu nova demarcação entre as terras de propriedade da União, do município e da ferrovia, criando um croqui conhecido como Figuras A, B e

C, onde as terras localizadas no Perímetro C foram destinadas à municipalidade, e as demais da União e da ferrovia.

Não bastasse a confusão com relação ao patrimônio fundiário entre os entes públicos, entre 1915 e 1939, com o fim do Primeiro Ciclo da Borracha na região amazônica, grande parte das áreas que compreendiam os seringais foram abandonadas por seus proprietários, ficando esquecidas por muitos anos, o que facilitou, em momento posterior, a sua ocupação por terceiros.

Doutro ponto, segundo estudo já publicado anteriormente (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018), acrescidas as confusões territoriais anteriores, as dificuldades que são atualmente encontradas pela Administração Pública como um todo, bem como pelos atuais possuidores, no que diz respeito a regularização da moradia em Porto Velho são, em grande parte, também reflexos de dois períodos cruciais da história brasileira e da ocupação da região: o do Governo do Presidente Getúlio Vargas (1930-1945) e o do Regime Militar (1964 – 1985).

No primeiro período apontado, a região Amazônica tornou-se cada vez mais estratégica para os interesses nacionais, promovendo o governo federal a denominada 'Marcha para o Oeste'. O mencionado programa se deu, principalmente, com a criação de territórios federais, tendo havido um intenso processo de distribuição de terras, pelo próprio governo federal, que, na maioria das vezes, caracterizavam-se por serem grandes propriedades, para um único titular, com o intuito de promover o loteamento e a ocupação de Porto Velho, estabelecida como capital do Território Federal do Guaporé, pelo Decreto nº 5.812 de 13 de setembro de 1943 (posteriormente nomeado de Território Federal de Rondônia).

O referido território foi criado a partir do desmembramento de áreas pertencentes até então aos estados do Amazonas e Mato Grosso, estando Porto Velho na intercessão dessa junção, o que já, por si só, poderia originar uma confusão registral. Ademais, todas as terras que foram estabelecidas como patrimônio do município, em 1939, voltaram para o patrimônio federal em 1943

Importante ressaltar que, durante a instalação dos territórios foi criado o Serviço de Patrimônio da União – SPU que, juntamente com o governo do território, até a promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964), eram os responsáveis pelas concessões de terras no Território Federal do Guaporé.

Contudo, ainda com lastro na legislação de 1915, o Poder Público Municipal continuava a expedir cartas de aforamento dos lotes, mesmo sem competência para fazê-lo. De acordo com Feitosa (2016) e Tamboril (2016), entre 1917 e 1979, a Prefeitura expediu cerca de 6.570 títulos, sendo que apenas possuía legitimidade para fazê-los no período de 1939 a 1943.

Passado o Governo Vargas, iniciado o Regime Militar (1964 – 1985) reiniciaram-se as tentativas de povoamento da região, desta vez com a realização de estudos prévios, pelo então Grupo de Trabalho e Integração da Amazônia – GTINAM, que mais tarde viria a se tornar a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM.

Como herança da instalação do Território Federal, o referido processo também encontrou dificuldades no registro imobiliário das propriedades pertencentes ao projeto de povoamento, uma vez que havia divergências de limites nas fronteiras dos estados do Amazonas e do Mato Grosso, bem como confusão com a expedição dos aforamentos pela Prefeitura, o que desencadeou conflitos com empresas privadas que alegavam ter a posse das referidas terras.

Acrescente-se que a utilização do termo ‘alegavam’ foi proposital, uma vez que existem grandes indícios, bem como era prática recorrente na época a realização de fraude da referida documentação, sendo dois dos seus principais motivos a especulação imobiliária e venda dos recursos naturais do local.

Existia, inclusive, um método específico para a realização de falsificações, onde os falsificadores, com o intuito de dar um aspecto de originalidade e antiguidade aos documentos irregulares criados por eles, deixavam os papéis em gavetas com insetos, principalmente grilos, pois as fezes destes e outras intempéries atribuíam ao material uma cor amarelada. Em razão disso, tal procedimento é comumente chamado de ‘grilagem’. (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018)

Mesmo se deparando com esse tipo de prática, o governo brasileiro continuou a expedir os títulos em favor de terceiros, causando problemas como sobreposição de áreas, duplicidade de títulos e conflitos de limitação.

Outro grande impacto sofrido pela zona urbana de Porto Velho, em decorrência do referido programa governamental, foi o decorrente da instalação de obras de infraestrutura, sendo a principal delas, a construção da atual BR-364, que facilitou o acesso dos migrantes a referida capital.

Ademais, com o intuito novamente de facilitar e incentivar o processo de ocupação e urbanização das áreas das proximidades da faixa da atual BR-364, o Governo Federal publicou a Lei nº 6.431, de 11 de julho de 1977, onde fez a doação de terras nas proximidades da rodovia aos municípios incluídos na região da Amazônia Legal.

De acordo com a referida legislação, os municípios em que houvesse passagem da rodovia em questão recebiam as faixas de 100 quilômetros de terras de seus eixos para que promovessem a expansão ou implantação de cidades, vilas e povoados, segundo o interesse das Administrações Municipais (BRASIL, 1977).

No mesmo documento legal, nos termos do seu art. 2º, § 1º, caso o município não cumprisse com a destinação prevista para as referidas áreas, haveria a imediata revogação da doação, sendo uma dessas condicionantes a atenção dos procedimentos licitatórios vigentes para a alienação.

Ainda de acordo com a lei em comento, cabia ao INCRA ou a outro órgão que fosse designado para este fim a demarcação e identificação das terras sujeitas à doação.

A autarquia utilizava como instrumentos para a colonização das terras do atual Estado de Rondônia: o Contrato de Alienação de Terras Públicas (CATP); o Contrato de Concessão de Domínio de Terras Públicas (CCDTP); o Contrato de Promessa de Compra e Venda (CPCV); Títulos Definitivos (TD) nos Projetos de Colonização Oficial ou Assentamentos e os demais instrumentos ligados à regularização fundiária. As Cartas de Aforamento (posteriormente chamadas de enfiteuse) vão ter papel marcante na colonização e fixação das pessoas ao Município de Porto Velho (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Tanto as Cartas de Aforamento ou enfiteuses emitidas pelo Município de Porto Velho – mesmo que indevidamente em alguns momentos -, quanto os títulos emitidos pelo INCRA, continham algumas contraprestações a serem cumpridas pelos recebedores desses lotes.

Nesses documentos havia cláusulas resolutivas que impunham algumas obrigações aos cessionários ou assentados que iam desde ao pagamento de determinada quantia referente a taxas governamentais até o estabelecimento de efetiva residência ou a implantação de projetos de produção, que não foram

cumpridas por uma boa parte dos beneficiários (JACARANDÁ; GONÇALVES; LIMA, 2018).

Essa facilitação de acesso, a distribuição de terras, em conjunto com o esgotamento das jazidas de Serra Pelada/PA e a descoberta de jazidas de cassiterita e ouro, no decorrer da década de 70, em diversas áreas de Rondônia, principalmente no eixo do Rio Madeira, intensificou o fluxo migratório, especialmente para a capital.

O governo federal chegava inclusive a divulgar que na Região Amazônica estava sobrando emprego, minério e terra, com o claro objetivo de incentivar a vinda da mão de obra para a atividade extrativista.

Assim, diversos migrantes, principalmente vindos dos estados do Maranhão, Pará e Ceará, se uniram aos migrantes sulistas e das demais regiões que não conseguiram suas terras no interior do estado junto ao INCRA, para acabarem por encontrar na atividade extrativista no Rio Madeira um meio de vida e uma nova atividade econômica.

No entanto, dado o intenso fluxo migratório, o governo federal perdeu o controle do processo de incentivo, o que acabou por originar novas frentes de povoamento, ocasionando ocupações espontâneas e desorganizadas de terras da União e de particulares, no caso destes últimos, facilitadas pelo não cumprimento da constante nos títulos que haviam recebido.

Da análise do saldo desse processo de povoamento estimulado pelo Regime Militar, o que se constatou, em verdade, é que foi realizada uma simples transferência de problemáticas sociais das demais regiões brasileiras para a Região Amazônica.

Assim, não fossem suficientes os diversos conflitos no território rondoniense, ligados principalmente aos seringais, mineração, perda de terras pelos povos tradicionais e indígenas, o incentivo à migração para a região, surgia novo foco de conflito para as autoridades.

O período *boom* do garimpo no Rio Madeira foi marcado pela ocupação irregular de alguns dos lotes que foram abandonados pelos foreiros/proprietários das áreas doadas/vendidas durante o processo de instalação do município, do território e do Regime Militar, bem como pela realização de loteamentos irregulares, ilegais ou clandestinos por parte dos próprios proprietários de outros deles.

## 2.4. Consequências do processo de urbanização

Como uma das consequências desse processo de povoamento incentivado e desordenado, bem como do último ciclo econômico sofrido pela cidade, em decorrência do processo de construção e instalação das hidrelétricas do Rio Madeira, houve uma intensa expansão da zona urbana de Porto Velho, conforme ilustrações abaixo elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, instituto que foi responsável pela coleta de dados e estudos para a revisão do Plano Diretor no ano de 2018.

**MAPA 3 – Expansão da área urbana de Porto Velho entre 1988 e 2018.**



Fonte: Elaborado pelo IBAM, a partir de imagens de satélite Google Earth.

(IBAM; Prefeitura de Porto Velho, 2018)

Nesse mesmo estudo, constatou-se que a sede do município, em 1988 possuía cerca de 65,08km<sup>2</sup>, em 1998 aproximadamente 85,98 Km<sup>2</sup>, em 2008 passou para 93,89 km<sup>2</sup> e, a última medição, em 2018, chegou-se a aproximados 131,89 km<sup>2</sup>. Toda essa expansão veio desacompanhada de qualquer política efetiva de regularização das áreas urbanizadas anteriormente, ocorrendo, inclusive a realização de

parcelamentos irregulares ou invasão das terras constantes nos limites da zona urbana existente em cada período.

É de grande importância ressaltar que o acesso à coordenadas georreferenciadas somente se popularizou a partir da segunda metade da década de 90, com o funcionamento do *Global Positioning System* – GPS e que, até então, não havia tecnologia eficiente para a realização precisa da demarcação de terras, sendo que esta era feita através de pontos de referência (algum acidente geográfico natural, por exemplo), ou pela indicação dos lotes confrontantes, o que, por si só, dada a imprecisão, já causaria confusão com relação a localização e limites dos lotes.

Conforme ressalta a professora Ermínia Maricado, essa confusão existente nos títulos e registros de terras, foi e é um importante fator para a dinâmica de privatização de terras públicas ou devolutas. A estudiosa critica ainda a existência dos cartórios, que são, nas suas palavras, uma herança arcaica e que sequer possuem registros cartográficos ou dados georreferenciados da grande maioria dos imóveis neles registrados (MARICADO, 2013, p.89).

No mesmo sentido, Becker (2005) também observou que a formação dos primeiros núcleos de povoamento na região Norte, que precederam os seus núcleos urbanos, decorreu do incentivo estatal à uma rápida ocupação do referido território, principalmente em decorrência de surtos diretamente ligados a demandas externas seguidos de grandes períodos de estagnação e decadência. Essa dinâmica acabou por polarizar os contingentes populacionais, que acarretou numa demanda de intensos processos de urbanização, que foram negligenciados pelas instituições responsáveis.

A situação do Município de Porto Velho, além de não fugir a regra do que ocorreu com os demais locais da Região Norte, teve o agravamento gerado pela confusão de emissão de cartas de aforamento pela Prefeitura quando esta não detinha competência para fazê-lo. Como já dito no item anterior, além das 6.570 cartas emitidas entre 1915 e 1979, Fonseca (2017) e Tamboril (2016) afirmam ainda que de 1980 em diante foram expedidas mais 2.856.

Em seus estudos, Tamboril (2016) relata ainda que, em 2005, com a criação da Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação – SEMUR, foi feito um estudo com o auxílio do Instituto Terra Nova, onde se constatou que dos 68.944 domicílios do município, 35.384 (51%) estão sob áreas irregulares.

Já na revisão do Plano Diretor, em 2018, apesar de não serem divulgados números, o próprio município constatou que em seus cadastros ainda não havia o registro de nem 50% dos imóveis urbanos da cidade, e que desses, nem 40% deles arrecadam os impostos devidos.

Não bastassem os problemas aos próprios habitantes que estão na referida situação, do ponto de vista tributário a questão também é extremamente preocupante, uma vez que o IPTU é - ou deveria ser - a principal fonte de receita de qualquer município.

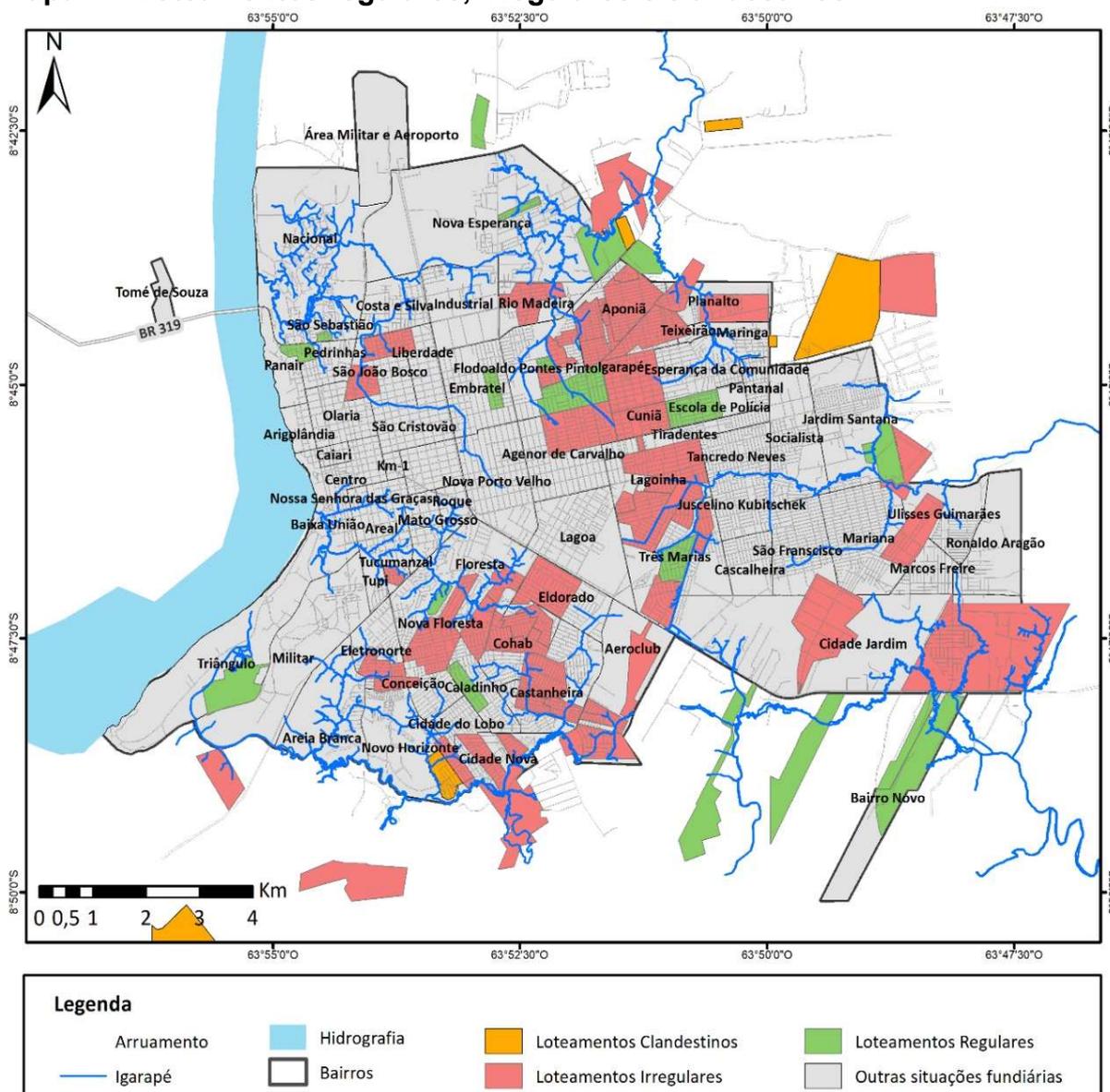
Ainda em 2018, no mesmo processo de revisão do Plano Diretor, o IBAM, fez o mapeamento das áreas que foram objeto de parcelamento irregular. Parcelamento irregular do solo urbano significa dizer que o proprietário da gleba, quando da realização do loteamento não se atentou as leis municipais para tanto. Esses parcelamentos podem ser divididos em loteamento clandestino, ilegal ou irregular.

Um loteamento é considerado irregular quando, apesar de ter iniciado todo o procedimento administrativo do parcelamento do solo urbano, deixa de cumprir algum termo da legislação e as demais normas urbanísticas.

O loteamento clandestino, por sua vez, é todo aquele promovido pelo proprietário da gleba sem o cumprimento das normas urbanísticas e sem a autorização ou anuência do poder público competente. As ocupações irregulares, doutro ponto são áreas que foram ocupadas ou tiveram sua ocupação induzida por grupos de menor renda, sem qualquer relação formal entre aqueles que ocupam e o proprietário da terra.

Conforme se verifica abaixo, em comparação com o mapa que demonstra a progressão da expansão urbana do município, a maior parte deles está, exatamente, onde foram as áreas de expansão urbana de 1988 a 1998.

**Mapa 4 – Loteamentos regulares, irregulares e clandestinos**



(IBAM; Prefeitura de Porto Velho, 2018)

O que se constata ainda, na análise de ambos os mapas citados, é que esses parcelamentos em desacordo com a legislação e a invasão de áreas foram uns dos principais fatores de promoção da expansão da área urbana da cidade.

Porto Velho é exatamente um dos exemplos, do que é afirmado pela professora Hermínia Maricado (2013), de que a última década do Século XX é fato consumado desse gigantesco processo de formação da cidade, ainda que não tenha correspondido satisfatoriamente a todas as necessidades, a sua ocupação e construção.

Assim como Seu Francisco e Dona Raimunda, a maior parte da população do país e da Capital Rondoniense, e aqui incluídos aqueles que estão regularmente empregados, constroem sua própria casa em áreas irregulares ou simplesmente invadidas.

Aqui surge o que a autora em questão chama de cidade ilegal, informal e precária, que nada mais é do que um subproduto da complexidade do mercado de trabalho, que exige do trabalhador de pouca renda o emprego de esforços próprios para a construção de seu lar, não lhes dá acesso a elementos e nem profissionais com conhecimento técnico para fazê-lo, acrescidos ainda da forma como se processou a ocupação do ambiente urbano.

O que se percebe também é que esse processo de ocupação irregular possui ainda estreita relação com o principal vínculo jurídico caracterizador da maioria das relações entre os habitantes e seus respectivos imóveis, a simples posse. Talvez, em decorrência disso, faça parte da cultura local, no que se refere a aquisição de bens imóveis, a simples elaboração de contrato de promessa de compra e venda de posse ou recibo de pagamento, como mencionado no epílogo.

A adoção desse instrumento jurídico, como meio de formalizar a venda de imóveis em Porto Velho é provavelmente consequência dessa informalidade, atrelada ainda ao desconhecimento do procedimento necessário para a transmissão efetiva da propriedade.

Essa situação jurídica irregular acaba por gerar insegurança as famílias que nela se encontram, tanto pela manutenção de sua morada, quanto pelo respeito aos seus limites. Impossibilitando também a busca de recursos para fins de melhorar a qualidade da casa em que habitam.

Como consequência disso, constata-se que não há universalidade de direitos aos habitantes e que a cidadania é restrita a poucos, pois entre a lei e sua aplicação há um imenso vazio.

Após pesquisas realizadas junto à Prefeitura do Município de Porto Velho/RO, ao Serviço de Patrimônio da União – SPU e aos próprios autos processuais, pode-se perceber que essa centralização de propriedade privada, dentro da zona urbana do Município estudado, decorreu, principalmente, em razão das antigas políticas públicas de distribuição de terras na cidade, estimuladas, tanto pelo ente local, quanto pelo

Federal, sendo que, boa parte dos proprietários adquiriram referidas áreas através de cartas de aforamento ou compraram de foreiros.

O mais intrigante é que referidos títulos possuem em torno de 20 anos, tendo boa parte das referidas áreas ficado abandonadas ou foram repassadas irregularmente pelo proprietário original ou do invasor para terceiros ou foram objeto de loteamentos clandestinos, precários ou ilegais, através de contratos precários de compromisso de compra e venda de posse.

Esse descaso com a propriedade privada ou irregularidade dos negócios jurídicos que foram entabulados, trouxeram uma série de transtornos para os atuais moradores das subunidades que se formaram, dentre eles, a instabilidade da posse ou da propriedade do seu imóvel.

A situação foi agravada nos anos de 2007/2008, com os processos de construção, instalação e operação das duas usinas hidrelétricas no Rio Madeira, obras essas originadas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, pois as propriedades imóveis de Porto Velho sofreram uma grande valorização monetária.

Assim durante esse período muitos dos antigos proprietários tentaram reaver seus imóveis, há muito tempo abandonados e ocupados por terceiros, tendo o número de ações de reintegração de posse crescido exponencialmente nas Varas Cíveis da Capital Rondoniense.

De acordo com dados do Sistema de Automação Processual – SAP, pertencente ao Poder Judiciário do Estado de Rondônia -PJ/RO, entre 01/01/2001 e 31/12/2006 foram distribuídos nas Varas Cíveis de Porto Velho cerca de 17 processos cuja classe processual era de ‘Reintegração/ Manutenção de Posse’. Já entre 01/01/2007 e 31/12/2017, esse número saltou para 3.268 ações.

A título de explicação, o sistema em questão era o utilizado pelo PJ/RO, antes da implantação do Processo Judicial Eletrônico – PJe em 2015, para a distribuição e movimentação de processos físicos, sendo a alimentação dos seus dados feita pelos servidores dos Cartórios Distribuidores quando recebiam as petições iniciais protocoladas pelos advogados.

Em consequência desse alto número de demandas reintegratórias, atrelado a outros fatores, os atuais ocupantes dos imóveis, na tentativa de resguardar seu direito ao bem e, principalmente, seu direito à moradia, estimulados, inclusive, por diversos entes, buscaram meios de regularizar a sua posse/propriedade.

## 2.5. Conclusão deste capítulo para a ANT

Considerando as instruções da ANT, na narrativa histórica é fácil de se visualizar como o fator 'terra' foi motivador de várias mudanças ou *translações* dentro da rede formada durante a constituição da situação fundiária do Município de Porto Velho.

A primeira grande mudança gerada pelo ator em questão já se deu bem no início da cidade estudada, quando constatou-se que o local em questão era propício para as instalações da ferrovia.

Logo após, o ator 'terra' em conjunto com os atores 'ciclo econômico da borracha' (que claramente foi um dos maiores actantes do período) e a 'legislação' emitida pelo governo federal trouxeram uma nova constituição para o tecido social, formalizando a propriedade da área para a ferrovia.

Outros atores em destaque são o próprio 'município' e a 'União' que, através da emissão de legislações e os documentos delas decorrentes, modificavam periodicamente a titularidade do patrimônio de terras, mesmo que de maneira irregular, como no caso das emissões de cartas de aforamento pelo Poder Público Municipal quando não possui patrimônio ou competência para tanto.

No desencadear dos eventos no decorrer da história do município, é visível que o próprio poder público foi um dos maiores influenciadores da formação do tecido urbano de Porto Velho, seja por sua ação ou omissão.

Omissão ao deixar de considerar os diversos conflitos previamente existentes aos ciclos por eles estimulados, possibilitando a continuidade de práticas fraudulentas e irregulares tendo plena ciência destas. Ação por também emitir títulos sem as devidas cautelas de demarcação ou constatação de que já havia moradores anteriores ou sem resolver as inconsistências demarcatórias.

Assim, como o Ciclo da Borracha e da construção da Estrada de Ferro Madeira Mamoré, outros ciclos econômicos como o do garimpo, a construção da BR-364 e da das usinas hidrelétricas do Rio Madeira também foram grandes influenciadores da ocupação de terras na área urbana, principalmente por promoverem um aumento no fluxo de migração para a cidade, que ocorreu de forma desordenada.

Os dados e fatos aqui narrados são informações essenciais para a compreensão da situação de irregularidade em que os personagens da narrativa do epílogo se encontravam.

O Bairro Aponiã – anteriormente conhecido como União da Vitória – foi uma das muitas áreas urbanas que foi objeto de parcelamento irregular do solo urbano, tendo também sofrido diversas invasões, conforme o que foi apontado pelos estudos da própria Prefeitura, além dos relatos constantes nos processos.

O título original da área onde está inserida a casa dos autores é a Carta de Aforamento nº 2.133 expedida pela Prefeitura e pertencente a Empresa Geral de Obras - EGO, com matrícula registrada sob o nº 40.805, junto ao 1º Ofício de Registro de Imóveis de Porto Velho, com área total de 601.112,70 m<sup>2</sup>.

A compra do lote por um valor muito abaixo – que decorre da situação de irregularidade deste, a precariedade da transação realizada por eles, a construção com as próprias mãos da estrutura da sua casa são características típicas do processo de construção da cidade informal, decorrentes, principalmente, da condição financeira da grande maioria dos ocupantes de áreas urbanas.

São esses elementos alguns dos maiores influenciadores na construção da rede aqui estudada. Estes mesmos elementos são também os que formam os vínculos mais frágeis entre as pessoas, sua moradia, o seu acesso a outros direitos e ao Poder Público, bem como de seus respectivos serviços.

Ademais, essa fragilidade do vínculo entre os personagens e sua casa coloca em risco seu direito à moradia, direito humano essencial para que Seu Francisco e Dona Raimunda possuam o mínimo para uma vida digna.

### **3. DIREITO A MORADIA, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

#### **3.1. Epílogo**

Com o início dos burburinhos de que o 'dono' de toda a região do bairro onde moram seu Francisco e dona Raimunda estava tentando reavê-la na justiça, com medo de perder sua morada o casal começou a buscar meios de tentar entender como estava a situação de sua casa, bem como se as notícias eram verdadeiras, pois no entender deles, o recibo de compra e venda que tinham do lote era documento mais que o suficiente para comprovar que o lugar lhes pertencia.

Em conversa com um vizinho ou outro descobriram que estavam todos tendo dificuldades para entender a situação e que todo o procedimento para receber os 'papéis' de sua casa era demorado e extremamente caro.

Por volta de 2010/2011 começaram a surgir notícias de que a Prefeitura estava tentando regularizar os imóveis da região e que para tanto bastava que os moradores levassem o documento que demonstrasse a compra da casa e alguma conta que provasse que estavam no local há, pelo menos, 5 anos.

Seu Francisco e Dona Raimunda então juntaram o recibo de compra do lote e as contas de energia elétrica, telefone e água que havia pago desde que começaram a morar no local, bem como tiraram cópias dos seus documentos pessoais. No dia e na escola em que a Prefeitura marcou a realização do mutirão, o casal compareceu com toda essa documentação.

Durante o atendimento os dois preencheram alguns documentos com informações básicas, bem como assinaram um termo de que não tinham condições de arcar com as custas de um processo judicial e uma procuração para a Defensoria Pública.

Os dois foram informados ainda que futuramente alguém entraria em contato e que, dali por diante, quem providenciaria os demais documentos seria a Prefeitura e que a DPE seria responsável por seu processo, que apenas precisariam aguardar.

#### **3.2. Direito à moradia como direito social**

Quando falamos de moradia adequada, tem-se que ter em mente que o referido conceito abrange muito mais do que a questão estrutural, estando nele incluídos ainda o acesso a um lar e comunidade seguros, que possibilitem que o indivíduo viva pacificamente, com dignidade e saúde, tanto física quanto mental.

No âmbito internacional, os primeiros indícios do seu reconhecimento expresso, dentro da legislação internacional contemporânea é o constante na Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, de 1948, que traz, no Parágrafo 1 do seu Artigo 25 o direito que todo ser humano tem de ter um padrão de vida adequado, estando incluído nele a habitação.

Artigo 25:

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle. (ONU, 1948)

O termo moradia propriamente dito apenas irá aparecer *ipsis litteris* -, ou seja, exatamente nestes termos - em um documento da ONU no ano de 1966, durante a XXI Sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em 19 de dezembro daquele ano, com a elaboração do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que somente foi ratificado e promulgado pelo Brasil em 1992.

O referido documento, traz no seu Artigo 11, Parágrafo 1º uma definição mais ampla do já apontado no Artigo 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, estabelecendo que os Estados signatários reconhecem que faz parte do direito a um nível de vida adequado para o ser humano, dentre outras essencialidades, a moradia adequada, conforme texto abaixo:

ARTIGO 11

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida.

Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (BRASIL, 1992)

A garantia do direito à moradia urbana, em todos os seus vieses, é uma das muitas metas que integram o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da Agenda de 2030 da ONU, que diz respeito a cidades e comunidades sustentáveis, tornando-os inclusivos, seguros, resilientes e, claro, sustentáveis.

A referida meta, de número 11.1, busca que até 2030 todos tenham acesso à habitação segura, adequada e a preço acessível, com disponibilidade de serviços básicos, bem como a urbanização de favelas.

Quando da realização da Nova Agenda Urbana – Habitat III, elaborada em Quito, no Equador, um dos compromissos assumidos pelos entes participantes foi de ampliar a capacidade dos poderes municipais no que tange a regulação do solo urbano, principalmente, no sentido de corrigir desvios e injustiças causadas pela dinâmica do mercado de terras.

Essa atenção especial com o poder público local se deve, principalmente porque as demais características, bem como a segurança jurídica atraídas pelo direito a moradia variam de acordo com o ordenamento jurídico de cada cultura, de cada país, região, cidade ou até mesmo povo e todas essas características devem também ser respeitadas.

Ademais, a importância do direito em comento foi destacada pelo processo de urbanização acelerada e desordenada, onde com a mudança do eixo de concentração populacional da área rural para os centros urbanos, as pessoas passaram a ocupar estes últimos, em sua grande maioria, de forma irregular.

Em decorrência disso, é crescente o número de pessoas em situação de rua, a ocorrência de despejos forçados e a insegurança na posse, que são agravados pela constante especulação imobiliária da terra e da propriedade, bem como pela mercantilização da moradia e gentrificação das cidades.

A perspectiva da ONU é que, até 2050, 66% da população mundial viverá nas cidades. Assim, refletindo sobre essa realidade em suas várias perspectivas, o diretor-executivo do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), Joan Clos, em entrevista para a assessoria de imprensa da referida

organização, afirmou que as cidades e moradias definem quem são os indivíduos, das mais diversas maneiras possíveis. Acrescentou que são as habitações que determinam se teremos acesso à educação e a que nível, assim como a existência de oportunidades de emprego, bem como definem ainda a nossa capacidade de levar uma vida saudável e o nível de nosso engajamento na vida coletiva de nossa comunidade. Defendeu que a moradia adequada é um direito humano universal e precisa estar no centro da política urbana, especialmente por ser parte daquilo que se entende como o direito a um padrão adequado de vida. (ONU, 2016)

Além de toda a normativa internacional ratificada pelo Brasil, o direito à moradia é expressamente resguardado pela Carta Magna Brasileira e está intimamente ligado à propriedade privada, uma vez que a regulamentação desta, dá segurança jurídica aquele.

A positivação – que consiste (de maneira bem resumida) em torná-lo parte de uma norma escrita - do direito à moradia apenas foi expressamente feita na Constituição Federal Brasileira de 1988, no ano 2000, através da Emenda Constitucional nº 26, passando a fazer parte do rol do art. 6º que trata dos direitos sociais dos cidadãos.

De acordo com Bulos (2009) ser reconhecido como direito social significa que se trata de um ‘dever-fazer’ do Estado em satisfazer um interesse do particular, sem o sacrifício do todo social. O autor diz ainda que ao assumir essa postura de utilizar o termo *direitos sociais*, o constituinte o fez por entender necessário amparar os menos favorecidos, de forma que todos pudessem ter condições de vida mais decentes e condignas com o primado da igualdade real.

O jurista em questão argumenta ainda que, a adjetivação *social* opõe-se ao ser individual, para dar predominância ao interesse maior da comunidade, por mais que, ao mesmo tempo, esteja tratando nitidamente do interesse de um único indivíduo.

Nesta mesma linha de raciocínio, Bucci (2005) defende que os direitos sociais nada mais são do que ‘direitos-meios’, ou seja, são direitos cuja principal função é assegurar que todos tenham condições de gozar dos seus respectivos direitos individuais.

Assim, em se tratando de prestações positivas do Poder Público, a ideia é que este aja de forma a evitar eventuais tiranias, arbítrios, injustiças e abusos de poder, de maneira a melhorar a qualidade da vida humana sob sua tutela.

Portanto, no que se refere ao direito em comento, o Poder Público é o principal responsável por ações voltadas de modo a garantir o seu exercício por seu titular, tanto o é que o próprio texto constitucional brasileiro atribui como comum, aos três entes da Federação (União, Estados e Municípios), a competência para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico de seus habitantes, conforme o disposto no seu Artigo 23, Inciso IX.

### **3.3.Políticas Públicas**

Para o cumprimento das determinações constitucionais, inclusive a supramencionada, o Poder Público se vale das denominadas políticas públicas, que são definidas da seguinte forma:

(...) são ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade da pessoa humana.  
(DIAS; MATOS, 2012)

Portanto, políticas públicas nada mais são do que estratégias adotadas pelo Estado com a consecução de dirimir os problemas sociais encontrados, buscando garantir da melhor forma o bem-estar da sua população.

LIRA et al. (2011) ressaltam ainda que o objetivo de uma política pública não é estar conforme o ordenamento jurídico ou o cumprimento de normas da ação governamental e sim, atingir os objetivos sociais que lhes foram propostos.

Além de interdisciplinar, a política pública também traz ideia de coordenação, pois ocorre tanto nos âmbitos dos poderes quanto entre os níveis federativos e entre a sociedade civil e o Estado.

Os autores apontam ainda uma dificuldade de encontrar uma racionalidade existente em todo o processo da política pública e a previsibilidade da atuação do ator social, que pode afetar tanto o cidadão quanto o administrador público, o que impossibilita, na visão deles, encontrar uma dinâmica social que a explique. Um dos principais fatores que geram esta imprevisão são as preferências problemáticas das

instituições do Executivo, a ausência de especificação das tecnologias e a participação fluida.

Secchi (2019) afirma ainda que uma política pública bem formulada decorre de uma análise prévia do problema a ser combatido, de criação de alternativas técnicas consistentes, de projeção de custos e benefícios com a implementação, da antecipação e dissolução de conflitos de interesses.

O referido autor acrescenta ainda que a tomada de decisões em desconformidade com essas medidas prévias, pode acarretar numa série de falhas de implementação, seja pela falta de recursos de pessoal, financeiros, materiais, falta de vontade política e entre outros.

Professor Secchi (2019) ainda ressalta que governos inteiros ainda hoje elaboram políticas públicas de maneira improvisada, pensando num curto espaço de tempo, fundamentadas em 'achismos' ou interesses particulares e corporativos.

Ademais o processo de formulação e implementação de políticas públicas, especialmente as distributivas – como as de regularização fundiária – implica tomadas de decisões com relação a alocação de recursos escassos em favor de um projeto de bem comum e que, portanto, devem ter cuidado redobrado.

### **3.4. Regularização Fundiária**

A desigualdade na distribuição ou apossamento da propriedade urbana no Brasil, remonta desde as origens de sua fundação, de acordo com Milton Santos (2018), apesar de, desde a chegada dos portugueses, ser um país eminentemente agrário, abrigou o que pode ser considerado a primeira rede urbana das Américas, compreendida no Recôncavo Baiano e na Zona da Mata do Nordeste, que possuíam um então notável processo de urbanização.

Todavia, a questão do problema habitacional nas cidades começou a ser mais significativo a partir de 1888, com a abolição do trabalho escravo e a vinda de imigrantes de diversas partes do mundo para o trabalho nas lavouras. Durante o momento anterior a esse período, os centros urbanos eram responsáveis por intermediarem as relações entre o comércio nacional e o internacional, exercendo um importante papel na articulação da economia para a exportação.

Neste interim, as cidades eram habitadas precipuamente por funcionários da administração, mercadores e demais oficiais, sendo as referidas residências, muitas vezes, menos pomposas do que as constantes na área rural.

No entanto, após 1888, os negros que deixaram de ser escravos, além de não receberem qualquer compensação pelo flagelo que sofreram, também não foram alvos de qualquer política de inclusão pelo governo brasileiro. Para agravar ainda mais a situação, não foram absorvidos no trabalho agrícola, principalmente em razão do protesto dos grandes latifundiários brasileiros, que preferiram trazer a mão-de-obra imigrante, a empregar os ex-escravos.

Sem muitas alternativas, os escravos libertos e alguns dos imigrantes que não conseguiram postos de trabalho acabaram por se direcionarem aos núcleos urbanos, - que estavam despreparados para recebê-los - a procura de oportunidades, o que incrementou a demanda por moradia nas referidas regiões e demais serviços públicos, sendo esse um dos muitos fatores de origem das muitas mazelas das cidades de hoje.

Ainda segundo Santos (2018), o grande *boom* do crescimento urbano se deu entre 1940 e 1980, momento em que houve a inversão da população residente entre a zona rural e a zona urbana brasileira. Até 1940, 26,35% dos brasileiros viviam na área urbana e em 1980 alcança-se o percentual de 68,86%. O autor aduz que esse forte movimento de urbanização, ocorrido com o fim da Segunda Guerra Mundial, decorre simultaneamente a um grande crescimento demográfico. O referido crescimento é resultado do progresso sanitário e melhoria nos padrões de vida, o que acarretou uma natalidade elevada e uma mortalidade decrescente.

Assim, o Brasil passou por um processo rápido de urbanização, deixando de ser um país rural para um país urbano em um intervalo de menos de 50 (cinquenta) anos. Como dito anteriormente, o Século XX foi o marco dessa urbanização, tendo a inversão do contingente rural para o urbano ocorrido, principalmente, na década de 1970, em que quase 56% da população brasileira passou a viver nas cidades, conforme o que se verifica abaixo, na planilha elaborada pelo Instituto Pólis, com base nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE:

**FIGURA 2 – Crescimento da população urbana no Brasil**

CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBANA NO BRASIL	
ANO	% POPULAÇÃO URBANA
1900	9,40
1920	10,70
1940	31,24
1950	36,16
1960	44,93
1970	55,92
1980	67,59
1990	75,59
2000	81,23

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE  
(INSTITUTO PÓLIS, 2001)

Com a mesma velocidade em que o referido processo ocorreu, também cresceram os problemas dele decorrentes, como o crescimento da violência urbana, o aumento da exclusão social e o agravamento dos problemas referentes as questões de moradia e habitacionais, seja pelo *déficit* de moradias, seja pela retenção especulativa de terrenos e habitações urbanas.

Os problemas em relação à moradia dessa população aumentaram proporcionalmente a taxa de urbanização, sendo importante salientar que, ainda de acordo com os estudos de Santos (2018), boa parte dos habitantes dessas cidades que cresceram, a partir de 1940, eram trabalhadores sazonais na agricultura, pessoas de baixa renda, com moradias precárias.

Neste sentido, Mota e Moura (2015) afirmam que no decorrer da história brasileira a ocupação do solo urbano foi um dos fatores determinantes para a política excludente de apropriação da propriedade privada, principalmente para fins econômicos. Aduzem que a referida prática foi responsável por gerar um *déficit* habitacional e consequente ocupação de áreas ambientais por famílias carentes.

É justamente na tentativa de reequilibrar esse processo histórico de distribuição desigual de terras em centros urbanos que o Estado deve atuar no processo de elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para a regularização fundiária no Brasil.

Ademais, na sociedade contemporânea, a propriedade privada é um dos principais indicadores de poder dentro sistema capitalista, bem como um dos medidores da posição do indivíduo perante àquela e o Poder Público.

Como já dito anteriormente existem diversas formas de se garantir essa segurança da posse, que podem variar de acordo com o sistema jurídico e cultura de cada país, região, cidade ou até mesmo povo.

Neste sentido, de acordo com a legislação brasileira, essa segurança jurídica se dá, principalmente, pelo registro de propriedade na matrícula do imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis, conforme dispõe os Artigos 1.245 e seguintes do Código Civil Brasileiro, Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.

Para que possa ocorrer esse registro existem diversos procedimentos legais e técnicos, que precisam ser seguidos, tanto para, inicialmente, ser feito o desmembramento de grandes áreas em lotes, quanto para o registro dos respectivos titulares como proprietário destes.

Entretanto, a grande maioria dos imóveis urbanos no Brasil não atingem sequer os requisitos para o primeiro procedimento apontado, o que origina mais um impasse para o gestor público, o de utilizar uma legislação que não é adequada a realidade prática.

O mesmo impasse é sofrido pelos moradores do Município de Porto Velho que como já visto também passou por um processo de ocupação espontânea do seu território que, apesar de incentivada pela Poder Público, não sofreu controle suficiente por parte deste.

A ocupação desordenada, principalmente por invasões de grandes propriedades privadas abandonadas, e problemas com a delimitação de áreas e lotes remontam desde a origem de Porto Velho/RO, que durante seus vários ciclos econômicos recebeu um grande contingente de pessoas, sem que sua estrutura e os serviços públicos em geral pudessem acompanhar, fiscalizar e atender a demanda populacional, o que acabou refletindo na estrutura fundiária da zona urbana do referido município.

Sendo a regularização fundiária nada mais é do que uma política pública compensatória, uma tentativa de reequilibrar a desigualdade decorrente do processo de acumulação, neste caso, ligado diretamente a propriedade imóvel, consequência da ausência de medidas preventivas anteriores, pelo Poder Público, que garantissem o equilíbrio social quando da distribuição, pelo ente político, de áreas de terra para fins de colonização e moradia.

Mota e Moura (2015) vão além, afirmam que a regularização fundiária é um processo de readequação, não só urbanístico, mas principalmente social. Reforçando que a função social da propriedade não pode ser restrita apenas ao que está expresso no texto da lei, devendo expandir-se para muito além do que aquilo que está previsto no Plano Diretor, mas alcançando a democratização de acesso à propriedade e moradia urbana.

Anote-se ainda que o processo de regularização fundiário é complexo e interdisciplinar, pois inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. As medidas jurídicas são as que correspondem às questões de segurança jurídica da moradia, buscando a solução dos problemas dominiais, referente a situações em que o ocupante de uma área pública ou privada não possui um título.

Já as medidas urbanísticas vão buscar soluções para regularizar os parcelamentos irregulares e clandestinos, incluindo-os na cidade regularizada. Abrange medidas que vão desde a implantação de infraestrutura essencial – que em regra geral falta em loteamentos implantados sem atendimento das normas legais – até a realocação de moradias que estão estruturadas em locais sujeitos a desmoronamento, enchentes, contaminados, insalubres, entre outros aspectos de risco.

As medidas ambientais, por sua vez, buscam sanar o problema dos assentamentos implantados sem licenciamento ambiental e em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente.

Já as medidas sociais são estabelecidas através do levantamento das necessidades da população da área a ser regularizada. Além dessas frentes, Tamboril (2016) aponta em seu estudo as etapas técnicas a serem realizadas num processo de regularização, que são as seguintes:

- 1- Levantamento da situação jurídica/fundiária da área – aqui é observado a titularidade da área, a quem pertence, quem detém o domínio pleno e quais os instrumentos jurídicos de ordenação territorial a serem utilizados;
- 2- Atualização cadastral imobiliária – nessa etapa é o momento de comprovação da posse, através de documentos que comprovem que a área está sendo utilizada para moradia;

- 3- Levantamento topográfico – condições físicas da área com vistas ao projeto de loteamento, bem como a caracterização das áreas destinadas a equipamentos comunitários e áreas verdes conforme exigência legal;
- 4- Projeto de loteamento da área e/ou urbanístico – essa fase visa a ordenação territorial, medição de lotes e caracterização do terreno, com a confecção de memoriais descritivos (mapa) de cada um dos terrenos;
- 5- Aprovação do projeto urbanístico ou loteamento – aprovado pela própria SEMUR com base no levantamento topográfico feito;
- 6- Encaminhamento do projeto de loteamento e/ou urbanístico para desmembramento em cartório de imóveis – nesse momento é criada a individualização dos lotes;
- 7- Encaminhamento dos processos formalizados de regularização fundiária para os cartórios onde é lavrada a escritura – documento final que garante a propriedade do terreno e o registro no cartório de imóveis;
- 8- Enfim a entrega das escrituras para a população beneficiada – com a escritura na mão, o lugar que você mora agora é seu. (TAMBORIL, 2016)

Constata-se assim a complexidade desse tipo de política pública que envolve o direito a moradia, em conjunto com o Direito a Cidade dos envolvidos exige uma série de estudos e documentos técnicos, bem como cuidado redobrado do ente responsável pela sua administração.

Em contrapartida, o Poder Público Municipal, diante da constante expansão urbana e da mudança drástica na geopolítica do município, passou a buscar meios de tentar regularizar os lotes localizados no perímetro urbano da cidade. Alguns foram possíveis através de atos administrativos, outros exigiram intervenção judicial, e são estes últimos que interessam para este trabalho.

A presente pesquisa se originou das grandes demandas judiciais, na sua maioria, decorrentes do Projeto Uso Campeão, política pública elaborada, realizada e executada pela Prefeitura do Município de Porto Velho/RO, através da sua Secretaria de Regularização Fundiária e Habitação -SEMUR em conjunto com a Defensoria Pública do Estado de Rondônia – DPE/RO.

Tal parceria foi formalizada através do Convênio nº 002/PGM/2012 - Processo Nº 18.0072/2012, publicado no Diário Oficial do Município Nº 4.184, de 13/02/2012, que, em sua Cláusula Primeira, item 1.1., apontava como principal objetivo:

Constitui objeto do presente convênio a execução do Projeto “Programa Uso Campeão”, cujo objetivo é operacionalizar ações de usucapião à população do município de Porto Velho, residentes em áreas onde existem conflitos sócio-jurídicos consolidados, de titularidade privada, visando assistência jurídica gratuita, orientando os munícipes, ajuizando ações de usucapião e acompanhando os processos junto ao Poder Judiciário (...).

O referido convênio foi, claramente, um dos subterfúgios adotados pela administração local da época na tentativa de regularizar as ocupações irregulares do município. O documento em questão apontava ainda as principais obrigações dos consignantes, sobre como seria feita a fiscalização e acompanhamento do projeto, as condições de rescisão, vigência e dentre outros.

No entanto, apesar das condicionantes atribuídas aos dois órgãos acima citados, haveria um terceiro ente impactado, que não fez parte do processo de elaboração do convênio firmado, o Poder Judiciário do Estado de Rondônia, mais especificamente as Varas Cíveis da Capital do Estado.

### **3.5. Reflexos segundo a ANT**

A teoria social elaborada por Latour provavelmente é a mais indicada para entender essas conexões, pois o que se observa no processo de políticas públicas é uma constante reassociação e reagregação entre os atores envolvidos, sejam eles administradores públicos ou os titulares dos direitos que pretendam ser garantidos/resguardados pelas referidas políticas. Como bem afirmou o autor da ANT “a tarefa de definir e ordenar o social deve ser deixada aos próprios autores e não aos analistas.” (LATOURE, 2012 - p.44.)

Nesta seção, mais uma vez percebemos o quanto o Poder Público Municipal é um dos principais atores quando tratamos de políticas públicas de regularização fundiária urbana.

Desde a criação da cidade, em 1914, apenas no ano de 2005 é que se conseguiu visualizar de fato as dimensões e impactos das políticas fundiárias – ou a ausência delas - de ocupação do município e apenas naquele ano foi que se iniciou uma preocupação efetiva de solucionar a situação.

Essa insegurança gerada aos personagens da narrativa do epílogo é um sinal de que não estão conseguindo exercer o referido direito em sua plenitude, principalmente em decorrência do vínculo jurídico de certa forma vulnerável que possuem com seu imóvel.

Hoje, o que se constata é que a relação jurídica existente entre boa parte da população urbana de Porto Velho, e o pedaço de terra em que edifica a sua moradia, é a simples posse, seja justificada por documentos ou títulos precários, ou pelo simples apossamento do imóvel.

Em termos jurídicos a posse é definida como um direito pessoal, ou seja, é uma relação entre sujeitos e uma situação de fato, frágil por natureza, que pode gerar consequências jurídicas.

A propriedade, por sua vez, enquadrada nos direitos reais, é o efetivo poder exercido por um sujeito sobre a coisa, com exclusividade, perpétuo, oponível *erga omnes* (contra todos), que devem se abster de afetar o titular.

Ante toda a confusão narrada no processo de ocupação do solo urbano de Porto Velho, as tentativas administrativas de regularizarem seus respectivos lotes de maneira individual eram praticamente inócuas, principalmente para a maioria da população, que não possuía/possui condições financeiras de arcar com os custos delas decorrente, seja para contratação de advogados, que seriam responsáveis pela regularização no âmbito jurídico, ou seja para o ajuste com engenheiros e/ou arquitetos, responsáveis pela elaboração dos elementos técnicos necessários para a escrituração e averbação.

Então, sem a intervenção do Poder Público, os posseiros/ocupantes, por si só não teriam condições de modificar sua ligação com seus lotes e é exatamente neste momento de formação da rede que deixam de ser atores mediadores e passam a ser intermediários, pois individualmente, não conseguem trazer modificações significativas para o social.

## 4. O JUDICIÁRIO E A CIDADE INFORMAL

### 4.1. Epílogo

Nas mãos dos Defensores Públicos, a documentação e a história de aquisição e construção do lar do Seu Francisco e da Dona Raimunda foram transformados em uma peça processual – petição inicial – e submetidas para a análise de um juiz.

O magistrado, por sua vez, ao fazer a primeira análise dos documentos e do pedido dos nossos atores, preocupou-se com a ausência de alguns documentos, principalmente, a certidão de inteiro teor do bem ou um croqui/mapa que permitisse individualizar ou delimitar o imóvel.

O receio com a ausência do documento em questão se dá, principalmente, para evitar eventuais conflitos quanto as limitações do bem quando for feito o registro de imóveis. Contudo, mesmo que tenha oportunizado aos autores trazer esse documento posteriormente, esses informaram que não o possuíam.

Conforme o narrado nos capítulos anteriores, o imóvel foi comprado sem qualquer documentação além do recibo de compra e venda, documentação essa que seria insuficiente, inclusive, para a tentativa de elaboração da que foi solicitada pelo juiz.

Como, em decorrência do entendimento dos tribunais superiores, o processo não poderia ser extinto pela ausência desses itens em específico, foi dado prosseguimento a análise do pedido dos nossos personagens, passando por todo o rito processual.

Apenas quando do momento da realização da audiência de instrução e julgamento é que Seu Francisco e Dona Raimunda tiveram contato efetivamente com o juiz e todo o aparato do Poder Judiciário, momento no qual contaram a sua versão do que aconteceu.

Após a realização da solenidade, o processo voltou para a análise do magistrado que, por sua vez, emitiu a sentença para o caso dando procedência ao pedido dos autores.

O casal, feliz com o ocorrido, achou que o processo estava encerrado, mas não contavam com as dificuldades que vieram após. Na tentativa de levar a sentença para o cartório de registro de imóveis foram informados pelo escriturário que precisariam

de uma série de documentos técnicos para terem o imóvel no seu nome.

Ao se dirigirem ao Defensor do caso, lhes foi esclarecido que tanto a Defensoria Pública, quanto o Judiciário e demais envolvidos estavam se reunindo para tentar solucionar esse problema, uma vez que as peças técnicas solicitadas eram extremamente caras e inviáveis de serem feitas pelo casal e demais interessados.

Enquanto isso, a Corregedoria do Tribunal de Justiça realiza uma série de reuniões com a Defensoria Pública, os advogados das partes e órgãos públicos diretamente ligados a questões de regularização fundiária, numa tentativa de solucionar o impasse que impede a documentação final dos terrenos que foram objeto das políticas públicas.

Após uma série de discussões, conseguiram firmar um convênio que possibilitou a elaboração das peças técnicas e, finalmente, a abertura de matrícula dos imóveis e anotação de propriedade dos interessados, inclusive os personagens cuja história é aqui retratada.

Além de modificar a vida dos titulares do direito a moradia, as demandas que foram ajuizadas também modificaram o modo de agir do próprio Judiciário, que passou a chamar para o debate para a tentativa de ações desta natureza os demais poderes envolvidos na elaboração das políticas públicas correspondentes.

A criação desse ambiente discursivo foi o principal viabilizador da entrega do direito a quem efetivamente o detinha.

## **4.2. Função constitucional do Poder Judiciário**

Antes de ser analisado de fato o objeto deste trabalho, necessário que se compreenda a situação do Poder Judiciário diante dos fatos que foram narrados, principalmente para que se entenda a dificuldade e as restrições que possui em sua atuação.

O Poder Judiciário é um dos três poderes independentes e autônomos da União, consagrado no Artigo 2º da Constituição Federal de 1988, com estrutura e funcionamento disciplinados no Artigo 92 e seguintes da mesma.

O terceiro poder da República Federativa do Brasil possui como principal função o exercício da jurisdição e, em decorrência disso é imbuído de uma série de

garantias que permitem o exercício da referida atividade de forma livre, sem pressões e intimidações externas.

Em Estados Democráticos de Direito, cabe ao Judiciário assegurar que os princípios supremos da nação sejam consolidados, bem como os direitos fundamentais e resguardar a segurança das relações jurídicas. Neste sentido, sua função típica, a de julgar, é um poder-dever, consistente em dirimir os conflitos de interesses, através do instrumento processual, utilizando-se da aplicação das leis ao caso concreto (BULOS, 2009).

A referida função é caracterizada pela promoção imparcial, mediante provocação das partes, da solução de conflitos. É a exteriorização do compromisso que o Estado assumiu ao monopolizar o uso da força e compelir a chamada 'vingança privada'.

Todavia, segundo Campilongo (2011), as constantes transformações impostas pelo mundo globalizado, principalmente sobre as funções estatais, têm submetido o Judiciário, modelado inicialmente para atender as exigências de um Estado Liberal, a uma pressão de remodelação para os princípios do Estado Social. A atuação centralizada, fechada e rígida hierarquicamente não mais se amolda as necessidades atuais.

Ainda conforme os estudos do mesmo autor, tanto o Estado Liberal, quanto o Estado Social atribuem ao Judiciário, sequencial e cumulativamente, duas funções políticas absolutamente fundamentais: uma a de conferir eficácia aos direitos individuais, ou seja, resolver os conflitos, e outra a, sem excluir a anterior, de fiscalizar o respeito aos direitos sociais e impelir o Estado a uma atuação compensatória e distributiva, isto é, contribuir para a atuação das escolhas públicas.

Neste ínterim, o Judiciário, que foi concebido inicialmente para ser a proteção do cidadão em face das arbitrariedades do Estado, passa também a ser responsável pela garantia da eficácia dos direitos coletivos junto àquele.

No mesmo sentido, ao contrário das decisões legislativa e administrativas, a decisão judicial é imposta pelo sistema jurídico, o magistrado, em nenhum momento pode-se negar a prestar a jurisdição.

Uma das funções do juiz é dar um basta no conflito de interesses e garantir os direitos individuais, por meio da aplicação de uma norma geral ao caso singular contencioso.

Para o exercício dessa função, parte-se do pressuposto de que o sistema jurídico é completo, porque abrange todas as possibilidades fáticas e é fechado, porque ele por si só seria o suficiente para a solução das demandas, o que não condiz com a realidade, conforme poderá ser constatado nos próximos tópicos deste trabalho.

#### **4.3. Ações de usucapião: aquisição da propriedade pela posse no tempo**

Assim como foi necessária uma pequena explicação sobre as funções do poder, também é necessário um breve resumo sobre o que se trata a usucapião que nada mais é do que modo originário de aquisição de propriedade pela posse prolongada do bem, acrescido de outros requisitos legais.

Tal instituto é disciplinado em uma série de normativas legais, desde a Constituição Federal de 1988 ao Código Civil, passando pelos Estatutos da Cidade e do Índio, pela lei que regula a usucapião rural, lei que regula o programa 'Minha Casa Minha Vida' e na Lei de Registros Públicos.

Nas palavras de Carnacchioni (2020), essa variedade de fontes normativas demonstra a importância do instituto da usucapião, especialmente por ser um elemento essencial para a concretização de direitos fundamentais sociais, como a moradia.

Dentro do Direito, além da previsão do seu conteúdo material, o Código de Processo Civil – CPC (Lei Federal nº 13.105 de 16 de março de 2015) que rege as regras de processamento das ações que digam respeito sobre o assunto.

Além de seguir as normativas do procedimento comum, as ações que versem sobre usucapião também exigem procedimentos específicos, como a intimação dos vizinhos do imóvel (art. 246, § 3º) com o intuito de se verificar se não há conflito de limites entre os bens e a publicação de editais (art. 259) para que terceiros tenham ciência do trâmite do processo e possam intervir nele caso tenham interesse.

Todavia, as sentenças prolatadas nas referidas ações apenas possuem efeito declaratório o que significa dizer, nas palavras de Cintra, Grinover e Dinamarco (2011), que a referida decisão possui apenas o cunho de declarar a existência ou inexistência de uma relação jurídica, exaurindo-se a prestação jurisdicional com o proferimento da decisão.

Para a anotação dessa sentença em cartório de registro de imóveis, se o bem não possui uma anotação própria exatamente com os mesmos limites de espaço que constam no processo judicial é necessário ser feita ou a retificação ou a abertura de nova matrícula – em caso de desmembramento de área.

Tanto para a retificação quanto para a abertura de matrícula e anotação em cartório da propriedade do bem, é necessária a produção de algumas peças técnicas, nos termos da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, denominada Lei dos Registros Públicos.

Ademais, também é necessária a atuação da Administração Pública Municipal, por ser essa, constitucionalmente competente para a realização do parcelamento do solo urbano, nos termos do Artigo 30, Inciso VIII da Constituição Federal de 1988.

#### **4.4. Judicialização da política e “Programa Uso Campeão”,**

De tudo o que já foi dito até aqui, as primeiras conclusões em que se chega são que a ideia de política pública diz respeito a uma ação governamental em escala coletiva, diversamente do que ocorre em um processo judicial, em que as decisões, em geral, possuem eficácia entre as partes envolvidas.

No que pertine a política pública, uma das preocupações do gestor público é alocação de maneira equânime da riqueza que foi produto de um esforço coletivo, o que só é possível ser feito através de todo um processo multidisciplinar de elaboração e execução da referida ferramenta.

Contudo, tornou-se rotineira a distribuição de processos no Poder Judiciário cujos pedidos são tipicamente (ou deveriam ser) objetos de políticas públicas, a esse fenômeno a doutrina atribuiu a nomenclatura de judicialização da política.

Esse efeito tornou-se mais evidente após a propositura de diversas ações que são evidentes judicializações da política, ou seja, procedimentos judiciais que são distribuídos para a resolução de problemas de ordem estritamente política como, por exemplo, processos que versam sobre normas, resoluções e políticas públicas, que são adotadas ou implementadas pelos demais Poderes Constituídos.

A maior discussão que diz respeito ao tema está focada na intervenção que este modo de atuação do Judiciário pode vir a fazer na esfera de competência reservada aos poderes Legislativo e Executivo.

Outro grande ponto sensível da temática é que as políticas públicas, de maneira geral, dependem da convergência de planejamento e atuação, bem como de medidas de implementação que exigem uma atuação multi-institucional e do levantamento de diversas variáveis complexas e impossíveis de serem concentradas em um único indivíduo, como o já dito.

Acrescido ao problema anterior, LIRA et al. (2011) afirmam que é da cultura latino-americana, principalmente em decorrência do seu processo de colonização, o estudo prioritário de normas e estruturas que organizam a atividade do Estado, em detrimento do estudo da situação fática das estruturas públicas.

Tal postura, no entender dos autores, não possibilita a perspectiva jurídica abarcar toda a riqueza da realidade que é exigida, inclusive, no processo de elaboração de políticas públicas.

Com base nessa última argumentação, defendem uma abertura da perspectiva jurídica para a interdisciplinaridade, com o intuito de combater o que chamam de ‘esterilização do direito’, que, para eles, é o resultado do distanciamento deste da dinâmica da realidade, facilitando, inclusive a tomada ou não de decisões por parte dos juízes quando se depararem com situações como a dos autos.

Trazendo esses conceitos para o caso em estudo, conforme o esperado, toda essa confusão e irregularidade, bem como os problemas sócio, político, jurídico e urbanístico em algum momento iriam chegar as portas do Poder Judiciário.

Até a primeira década dos anos 2000, essas demandas ligadas as questões de posse e propriedade na área urbana não possuíam um número significativo nas Varas Cíveis da Comarca, mas o cenário muda completamente a partir dos anos de 2010/2011.

As Varas Cíveis da Comarca de Porto Velho no decorrer dos 3 (três) primeiros anos do “Programa Uso Campeão”, mencionado no item 3.4 deste trabalho, receberam, aproximadamente, duas mil ações declaratórias de usucapião (número estimado com base nas notícias que foram divulgadas pela imprensa e de dados do Sistema de Automação Processual - SAP), protocoladas pela Defensoria Pública do Estado de Rondônia – DPE/RO, instruídas com os dados e documentos colhidos pela Prefeitura do município de Porto Velho/RO, através de mutirões de atendimento nos bairros com imóveis pendentes de regularização, bem como na sede dos órgãos pertencentes a estrutura administrativa da municipalidade.

Por serem representados pela Defensoria Pública do Estado de Rondônia, os autores das ações foram considerados hipossuficientes na forma da lei, ou seja, considerou-se que não possuíam condições financeiras suficientes para arcarem com os custos de um processo judicial, necessitando da assistência jurídica do Estado para terem acesso ao sistema judicial.

As alegações da defesa se resumiam a argumentar que o imóvel não fazia parte da área que lhe pertencia ou falta de documentos ou que algumas das certidões constantes nos processos estavam vencidas, ou seja, nenhuma das alegações era de que estava ocupando a área ou que sempre teve a posse dela ou ainda que tenha lhe dado alguma destinação produtiva.

Em todos os processos tanto a União quanto o Estado e o próprio Município de Porto Velho foram intimados para intervir se tivessem interesse e não há notícia de que o tenham feito em qualquer das ações que se originaram da política pública em comento. Em algumas das manifestações da municipalidade foram no sentido de que não tinha interesse no processo, sob a justificativa de não haver nela qualquer projeto de urbanização, servidão ou outra ascensão.

Contudo, quando das tratativas administrativas – que serão abordadas no próximo tópico-, por diversas vezes foram levantadas pelos seus agentes de que área possuía diversas irregularidades urbanísticas, problemas com demarcação da poligonal e outras questões.

Outro ponto que chama atenção é que praticamente todos os processos foram encaminhados ao Ministério Público - MP e não há notícias de que tenha intervido em algum deles. A justificativa apresentada pelo *Parquet* é que não existiam circunstâncias suficientes para justificar a sua intervenção no processo, pois se trata de interesse individual disponível dos autores.

O órgão ministerial afirmava ainda que o Artigo 94 do Código de Processo Civil de 1973, que determinava a intimação do MP em processos de usucapião, não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, por ser incompatível com as atuais funções institucionais do MP. Acrescentando que a única hipótese possível de sua intervenção seria no caso de o imóvel não ser registrado, mas que, conforme o narrado na inicial, o imóvel possui matrícula regular no registro imobiliário.

Também chamaram atenção os posicionamentos de alguns magistrados que deixaram de atentar-se a todo o conjunto do ordenamento jurídico, pois reforçaram

em algumas de suas decisões que a garantia constitucional de propriedade e o direito à propriedade somente podem sucumbir quando houver certeza sobre o direito alegado pelos autores.

O que se percebe é que este tipo de argumentação é típica de um discurso civilista eminentemente patrimonialista, deixando de considerar o constante como um todo na Constituição Federal, que garante sim o direito à propriedade, mas desde que esta cumpra a sua função social, nos termos do constante no art. 5º, Incisos XXII e XXIII.

A continuidade deste discurso por entre os responsáveis pela aplicação do direito, ante todo o processo de ocupação que foi narrado e o cenário fático-social existente, é preocupante. Caso se perpetue, essa dissonância com o próprio ordenamento jurídico, pode acabar por afastar ainda mais o Direito da realidade existente.

A Defensoria Pública, por sua vez, em diversas manifestações nos autos reforçou sobre a distribuição excludente de terras no município e que os autores eram vítimas do referido processo. Reafirmando que, inclusive, estas mesmas terras ficaram longos anos em situação de abandono, sem atender qualquer finalidade social, enquanto principalmente as pessoas de menor renda viviam sem qualquer moradia.

Apesar dessas ressalvas com relação a atuação de alguns entes, o ponto crucial da análise dessas demandas foi que a partir de um determinado momento, após a prolação das sentenças de procedência, a SEMUR passou a se manifestar no sentido de que não iria mais emitir qualquer documento técnico para a abertura de matrícula dos imóveis.

A Secretaria de Regularização Fundiária e Habitação -SEMUR passou a entender que não caberia ao município a emissão das peças técnicas, pois o perfil dos moradores das áreas de usucapião não é predominantemente de 'baixa renda', ficando assim impossibilitada a regularização fundiária por interesse social.

Afirmou ainda a regularização somente seria viável por interesse específico, o que fica na dependência de iniciativa do proprietário da área ou dos moradores interessados, nos termos da Lei nº 11.977/2009.

Acrescentando ainda que conforme art.15 da Lei Complementar Municipal nº 097 de 29 de dezembro de 1999, não compete a municipalidade a elaboração de projetos de parcelamento do solo, em áreas privadas, competindo apenas a

aprovação de tais projetos, bem como que o proprietário que pretende regularizar sua área precisa valer-se da Lei Complementar Municipal nº 97/99, a Medida Provisória nº 750/2016 e a Lei Federal nº 11.977/2009, e assim, aproveitar todas as ações individuais de usucapião.

O que se percebe é que, mesmo ciente de todas essas legislações e normativas, a origem de toda a situação tratada neste trabalho está justamente em ato da Prefeitura Municipal e que esta, quando a responsabilidade retorna para os termos em que havia se comprometido, emite documento reforçando que a não é competente para a elaboração de planta esquemática de desmembramento e nem pelo respectivo cálculo de remanescente em áreas privadas, muito menos o registro deste material junto ao CREA.

Esse tipo de postura só demonstra a dificuldade de se conseguir ter continuidade para políticas públicas quando da troca de gestão do executivo municipal, que muda de posicionamento a cada mudança de chefia e interesses.

Além da falha em questão, outro ponto crítico – que talvez seja tão preocupante quanto – está novamente no processo de elaboração dessas políticas, pois conforme o mesmo documento, a Secretaria em questão, ressalta que as plantas esquemáticas/croquis e memoriais descritivos que foram fornecidos já estavam desatualizados e não atenderiam as exigências legais, pois foram feitas no ano de 2001, através de ‘ortofotos’ aéreas.

Portanto, desde a elaboração do convênio as peças técnicas já não atendiam as exigências das leis e normas registrais – que exigem as plantas esquemáticas georreferenciadas topográficas - e estavam obsoletas.

A fragilidade e irregularidade reside ainda no próprio texto do negócio jurídico realizado entre os entes, pois, ao contrário do que afirma o município, no item d) da Sub-Cláusula 3.1 da Cláusula 3ª este se obrigava expressamente a fornecer esses mesmos documentos técnicos, conforme o a seguir transcrito:

d) providenciar documentos pertinentes ao município, por meio dos departamentos da Secretaria de Regularização Fundiária e Habitação – SEMUR, para viabilizar a regularização dos imóveis residenciais das pessoas usuárias da assistência jurídica gratuita, tais como: informação cadastral do imóvel, **certidão de Inteiro Teor, memorial descritivo do lote/área, mapas de localização e**

**registro de ART perante o CREA, sendo este após a homologação da sentença. (grifo meu)**

Assim, se não há previsão legal para o fornecimento das referidas peças a particulares, o convênio entabulado, no mínimo, possui ilegalidade, já que um dos preceitos do Direito Administrativo é o de que o administrador público apenas pode fazer aquilo que a lei permite. Em decorrência disso, a inércia do Ministério Público ao receber as várias ações para manifestação também gera preocupação.

#### **4.5.Mudança da postura do Judiciário e a translação do sistema**

A mudança no posicionamento da Prefeitura gerou um grande transtorno para Defensoria Pública e para o Poder Judiciário, contudo, os maiores prejudicados foram os autores que são os titulares do direito em discussão.

Ficou claro que a mudança do titular do referido Poder Executivo e conseqüente mudança do interesse político, foi um dos principais motivos da recusa da municipalidade em realizar o desmembramento, uma vez que não se via obrigada a realizar o procedimento administrativo, inclusive com embasamento legal, por se tratar de ação entre particulares, o que foi, inclusive, respaldado por parecer do Ministério Público.

Com isso, tendo o Judiciário concluído o que lhe cabia quanto a prestação jurisdicional, que era a prolação da sentença declaratória, os referidos autos passaram a ser arquivados, sem a efetivação do desmembramento e do registro de propriedade do imóvel junto aos cartórios.

A principal lição de toda essa situação é que se constatou o quão frágil é o processo de elaboração, planejamento, acompanhamento e de continuidade de determinadas políticas públicas urbanas, que são essenciais para concretização dos direitos humanos - como o direito à moradia no caso analisado.

A mudança de gestão municipal e a fragilidade quando da formação dos referidos processos, não possibilitaram a cobrança direta de determinadas obrigações firmadas no convênio, principalmente a do parcelamento do solo pela Prefeitura de Porto Velho, pois esta não era parte nos processos judiciais e nem o poderia ser, de acordo com o direito vigente no Brasil.

De acordo com o ensinamento por Secchi (2019), provavelmente o que faltou no processo de elaboração da política pública em comento, foi justamente a análise de viabilidade política e de implementação, pois a importância de se levantar os aspectos políticos – a mudança de governo, por exemplo – talvez seja igual ou maior do que os elementos técnicos e financeiros envolvidos.

Essa má instrumentalização dos processos ou da própria formulação da política pública, acabou por afetar, em um primeiro momento, a aplicação imediata do que Bucci (2001) chama de justiciabilidade, que é definida como a possibilidade que o indivíduo tem, através do seu direito de ação, de exigir do Poder Judiciário medidas em relação ao descumprimento de determinado princípio jurídico ou ao desatendimento ao seu direito, com relação às obrigações do ente Municipal.

Outro agravante dessa política pública é a movimentação da máquina judicial sem um resultado efetivo, o que prejudica a eficiência do processo judicial, que diz respeito a três fatores: resultado útil, tempo e custo.

É fato público e notório que o Judiciário Brasileiro está **extremamente** sobrecarregado e é **extremamente** custoso para os cofres públicos e que, apesar das partes interessadas nas ações de usucapião serem detentoras do benefício da assistência judiciária gratuita, os custos dos referidos processos judiciais são suportados por toda sociedade.

Nessa concepção, é **inaceitável**, tanto do ponto de vista individual da parte que levou o seu problema para análise dos magistrados, quanto do ponto de vista de toda a sociedade, que os referidos processos sejam arquivados sem o prosseguimento com os trâmites necessários para o efetivo registro do proprietário na matrícula do imóvel que foi objeto da ação.

Portanto, neste ponto chegou-se a um entrave: judicialmente já não havia mais nada que pudesse ser feito pelos autores; administrativamente, todo o trâmite seria extremamente custoso e burocrático, pois ainda dependeria de elaboração de peças técnicas a serem feitas por profissionais da área competente e de novo processo administrativo junto à Prefeitura.

Ademais, a legislação da Regularização Fundiária Urbana - Reurb (Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017) prevê a regularização por interesse social apenas quando se tratar de toda uma área, e não de apenas um indivíduo, bem como condiciona a sua realização a emissão de decreto de interesse social por parte do

Poder Executivo Municipal, ato de discricionariedade administrativa – ou seja, depende da vontade do administrador.

Com base nessas considerações, alguns atores envolvidos nos referidos processos, instintivamente começaram a realizar reuniões, na tentativa de solucionar o referido impasse, tendo o Poder Judiciário do Estado Rondônia – PJ/RO, através da sua Corregedoria Geral de Justiça - CGJ articulado o principal processo de negociação entre eles.

O que nos retoma a um ponto da teoria de Latour, que foi mencionado no item 2.1. deste trabalho, que as redes se constituem e se reproduzem através de *translações*, que constituem estratégias conscientes e práticas inconscientes.

Traduzindo: a existência da rede estudada é resultado da mudança de postura dos envolvidos (translação), que passaram a se reunir para debater as soluções (estratégia consciente), utilizando-se de competências próprias de governança (prática inconsciente), principalmente da *accountability* - que diz respeito a distribuição de responsabilidades, como será visto mais adiante.

No seu livro *A fabricação do direito* (2019), Latour pontua que o processo de transformação do direito (ou translação) e, conseqüentemente, jurídico decorre principalmente da modificação dos objetos de valor que envolvem as deliberações desta área em específico, seja a mudança dos envolvidos nas tomadas de decisões (autoridade), a mudança da postura da SEMUR (a progressão do caso), a paralisação dos processos dependentes das peças técnicas (a organização dos fluxos), a dificuldade em encontrar uma solução alternativa (o interesse), a cobrança por parte dos órgãos de fiscalização – neste caso a Corregedoria Geral de Justiça – CGJ e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ (peso e controle de qualidade).

A estratégia adotada pelo PJ/RO foi a de convocar reuniões com os demais órgãos e interessados envolvidos na política pública de regularização fundiária que se iniciou com a Prefeitura, mas que não se conseguia ser concluída pelas vias inicialmente previstas, o que usualmente não ocorre, por uma série de fatores jurídicos-normativos.

Contudo, entre 2016 e 2019 foram realizadas uma série de reuniões junto à Corregedoria Geral de Justiça – CGJ, onde participaram a Defensoria Pública do Estado de Rondônia – DPE/RO, a Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação – SEMUR, os advogados da Empresa Geral de Obras – EGO (uma das

principais demandadas nas ações de usucapião), os serventuários dos Cartórios Extrajudiciais e alguns outros órgãos interessados.

A CGJ além de órgão de fiscalização do próprio PJ/RO é também apoio do 1º grau de jurisdição, bem como responsável pela fiscalização e normatização dos cartórios extrajudiciais, conforme o que consta no art. 236, §1º da Constituição Federal e nas Leis nº 6.015/73 (Lei de Registros Públicos) e nº 8.935/94 (Regulamenta o art. 236 da CF).

Nestes 3 (três) anos de debates, o que se pode perceber é que os principais entraves para a finalização das demandas eram documentos técnicos, principalmente a realização de georreferenciamento para o desmembramento dos lotes.

Além da dificuldade de encontrar equipamentos e profissionais para a sua realização, outro fator de peso foi a indisponibilidade financeira dos órgãos e dos autores das ações para custear com a produção das coordenadas geográficas de cada lote, conforme se exige na legislação.

Outra constatação feita foi que, enquanto estavam em trâmite os processos judiciais, a proprietária da área também estava tentando fazer a regularização do local através da Regularização Fundiária por interesse específico, o que em nenhum momento foi informado nos processos judiciais. Verificou-se ainda que essa iniciativa decorreu principalmente porque a empresa estava enfrentando sérios problemas tributários decorrentes da cobrança de IPTU.

Esse posicionamento da empresa, em decorrência da pressão tributária só demonstra a importância dos instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades, pois, mesmo sem a aplicação do IPTU progressivo – instituto previsto com o intuito de aumentar a alíquota do referido imposto para imóveis subutilizados, visando impedir que o imóvel continue subutilizado pelo proprietário – a simples cobrança do imposto devido, serviu de coação para dar início a regularização da área.

Outro argumento levantado durante as reuniões foi que a utilização dos documentos desatualizados encaminhados pela SEMUR para a abertura de matrícula dos imóveis poderia influenciar nos limites dos bens e trazer transtornos para delimitação da malha viária do Município, o que já afetaria o sistema já falho de mobilidade urbana. Esses argumentos são as principais justificativas para a insistência na realização do georreferenciamento lote a lote das partes envolvidas nos processos.

Deve ser feita uma ressalva ainda com relação a postura da CGJ em uma das reuniões realizadas (02/04/2018), em que esta se manifestou homologando a análise e a aprovação do projeto urbanístico sem necessidade do georreferenciamento lote a lote.

Como já visto anteriormente, o processo de regularização é extremamente complexo e dependente de produção de peças técnicas e laudos estranhos a atividade rotineira do Judiciário. Ademais, assim como o também já dito em diversos pontos neste trabalho, a competência constitucional para o parcelamento do solo urbano é dos municípios.

A análise e homologação de peças técnicas neste sentido, portanto, é do ente Municipal. O Judiciário talvez só pudesse substituir essa vontade em processo judicial regular, processado pelo órgão judicial com competência para isto -que com certeza não é a CGJ - e assegurado o contraditório e ampla defesa ao ente federal responsável.

Já estando a EGO realizando a produção da referida peça técnica, as discussões levaram a uma elaboração de acordo, onde a empresa reconheceria a propriedade dos atuais ocupantes e estes pagariam pelo georreferenciamento que estava sendo realizado, numa quantia módica em suaves prestações.

O ponto principal deste acordo é que a contraprestação em dinheiro foi desvinculada do direito à propriedade dos autores/moradores. O pagamento que fariam, em valores muito menores do que teriam pagado se o tivessem feito por conta própria, era da produção do documento necessário para a escrituração dos seus imóveis.

Com relação a dispensa das custas cartorárias e demais impostos incidentes sobre os bens, apesar de ter sido constado nos acordos, já havia isenção legal prevista, primeiro porque a assistência judiciária gratuita concedida no âmbito judicial também se estende para o serviço extrajudicial (cartórios) e segundo que, por se tratar de aquisição originária de propriedade, não há de se falar em incidência de Imposto de Transmissão de Bens Inter Vivos – ITBI.

Durante as reuniões ainda, após levantamento pelo setor responsável e apresentado pelo Corregedor, constatou-se a existência de 1.480 processos de usucapião em trâmite decorrentes do “Programa Uso Campeão”, sendo que, em 989 deles a EGO é a parte requerida.

Salta aos olhos que, somente no termo de acordo o MP vem dizer do seu interesse de intervir no feito, pois, apesar de se tratar de ação individual, o elevado número de ações com o mesmo objetivo levou o município de Porto Velho a instaurar processo de regularização fundiária (Processo nº 18.01093/2013), visando garantir, o máximo possível, a preservação da ordem urbanística, o que agora justificaria a atuação do Ministério Público nos processos.

Contudo, como já dito anteriormente, todos os processos foram encaminhados ao órgão ministerial quando ainda estavam no início da fase de instrução, ou seja, antes das reuniões e da formulação dos termos de acordo, o Ministério Público já tinha ciência do fluxo desta demanda e não interveio.

Retornando à postura de atuação do Judiciário na situação em debate, além de ter gerido o conflito de uma forma diferenciada, este também se utilizou dos seus recursos materiais e humanos para facilitar a solução das demandas.

Observa-se que esta ação instintiva do Poder Judiciário de gerir o conflito de outra forma gerando uma nova transação na rede que foi obrigado a compor, utilizando-se dos seus aparatos da atividade meio (administração) e não da atividade fim (jurisdição), é uma das medidas de todo um conjunto de medidas de administração do Judiciário que é chamada de governança judicial.

Akutsu (2014), quando da elaboração dos estudos sobre essas medidas administrativas, defendeu que uma das causas da morosidade e da baixa efetividade das ações em trâmite no Judiciário decorre da gestão desses processos, o que está relacionado diretamente com a administração da justiça, ou a governança judicial.

As principais dificuldades crônicas enfrentadas pelo cidadão quando busca o sistema judicial, quais sejam: a dificuldade de acessibilidade das populações de baixa renda, a morosidade do processo judicial e a baixa eficácia das decisões, nem sempre podem ser minimizadas apenas por providências diretamente ligadas ao Direito, - por exemplo, alteração da legislação -, mas também por medidas relacionadas à administração do Poder Judiciário.

Ater-se apenas ao viés jurídico das dificuldades encontradas nos processos, já não o é suficiente compreensão de questões que envolvem a cobrança crescente por maior *accountability* por parte dos inúmeros interessados no funcionamento dos tribunais.

O autor utiliza ainda o termo *accountability*, que conforme definição trazida pelo próprio, pode ser entendida como a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um determinado cargo em prestar contas, nos termos dos ditames legais, acarretando penalidades, em caso de não cumprimento.

No âmbito do exercício da jurisdição, propriamente dito, ela se reflete no dever de motivação das decisões judiciais proferidas pelos juízes, já no exercício da atividade administrativa nos Tribunais, ela será percebida na transparência dos atos de gestão, tanto dos magistrados, quanto dos servidores.

Para o autor a definição de governança judicial é o “(...) conjunto de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessário ao controle de organizações do Poder Judiciário.” (AKUTSU,2014).

O objetivo da ferramenta administrativa em questão é a solução de conflitos sociais, individuais e coletivos, procurando identificar as práticas que possibilitam ao Judiciário alocar, de forma mais eficiente, os seus escassos recursos.

Tudo isso amparado pelos princípios constitucionais e pelas normas componentes do sistema jurídico, utilizando métodos de gestão ligados ao planejamento, acompanhamento e controle das atividades das instituições envolvidas diretamente no processo.

Ela abrange ainda um conjunto de meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes, garantindo a legitimidade do Estado, por estar associada a capacidade de administrar, seja em termos financeiros, gerenciais ou técnicos.

A aferição da sua qualidade se dá através da verificação da efetividade das decisões judiciais, pela acessibilidade à justiça, pela equidade, transparência e celeridade dos serviços prestados pelo referido Poder.

Com a constante judicialização de questões sensíveis a políticas públicas e o conseqüente envolvimento do Poder Judiciário, em atenção aos princípios da administração pública, tal postura também é a desejada do julgador quando do processamento de demandas que envolvam a judicialização da política.

Neste sentido, a governança judicial pode ser um instrumento apto a ajudar na solução da questão – conforme o que foi relatado no caso objeto de estudo, em que, segundo o constante nos documentos do processo SEI Nº 0003513-10.2019.8.22.8800, durante os dias de realização do mutirão, foram formalizados mais de 222 acordos e, posteriormente, mais 7 (sete) deles.

A continuidade da utilização dos princípios e ferramentas inerentes a governança poderiam ser instrumentos valiosos para a organização e estabilização da rede formada pelos atores nesse processo extra jurisdicional, originado da tentativa de solucionar um dos problemas fundiários enfrentados pelos moradores da Cidade de Porto Velho/RO e objeto deste estudo.

A situação enfrentada pelo Judiciário, analisada neste trabalho, estaria dentro da dimensão da governança judicial ligada à acessibilidade à justiça, dentro daquilo que pode ser entendido como uma nova forma de resolução de conflitos.

A tentativa do Poder Judiciário, em conjunto com os demais órgãos e entidades diretamente ligados a política fundiária, foi uma forma bem sucedida encontrada para tentar contornar o formalismo e burocracia excessivos dos procedimentos de regularização e escrituração imobiliária, amoldando-se a realidade fática de uma parcela da cidade informal, sem violar a legislação em vigor, as competências típicas de cada Poder, o Estado de Direito ou a distribuição equânime dos recursos a serem tratados por políticas públicas.

Contudo, ainda pendem de algumas readequações, principalmente ligadas a transparência e acesso à informações das suas atuações, em atenção à *accountability* exigida nas ações que envolvam governança.

Considerando os meios tecnológicos disponíveis e acessíveis, a criação de um sítio eletrônico próprio com o intuito de dar publicidade as ações desenvolvidas pelo Tribunal através do comitê, seria de extrema importância, principalmente para o público externo.

Outro apontamento necessário, seria a criação de um ambiente que permitisse a consulta e a participação da população diretamente interessada, o que permitiria uma atuação mais condizente com a realidade a ser atendida e o fortalecimento da rede entre os atores, dadas as características de informalidade da cidade. O meio mais indicado para o atendimento desse aspecto é a realização de audiências públicas, durante o processo.

Já com relação ao trabalho do próprio Comitê, durante a realização da pesquisa houve uma certa dificuldade na coleta de dados dos processos, seja pelo quantitativo de ações, a localização dos imóveis de cada um deles, o quantitativo de processos sentenciados e dos pendentes de julgamento, a quantidade de sentenças que conseguiram ou não serem levadas a registro, dentre outros.

Inclusive, essa mesma dificuldade pode ser percebida durante as reuniões do Comitê e da realização do Projeto Escritura na Mão, que dependia da disponibilização dos dados pela CGJ aos demais interessados.

A título de exemplo, antes, durante e após a realização do Projeto constatou-se que ainda havia problemas com relação a identificação dos lotes (metragem, quadra e número do lote), o que se constata no Ofício nº 043/2019 – 5ª Titularidade-DPE/RO, bem como que ainda havia dúvidas com relação ao fluxo do andamento dos processos junto ao TJ/RO. Não bastasse, há ainda notícia de que, em razão da inconsistência dos referidos dados, no dia da realização do mutirão houve tumulto e demora nos atendimentos.

A melhoria na facilidade de acesso a essas informações facilitaria inclusive a adoção de ações estratégicas e as tomadas por parte dos demais envolvidos. Por várias vezes as reuniões foram remarcadas em decorrência da pendência de dados sobre a situação dos processos.

Assim, seria interessante para os envolvidos a facilitação do acesso a essas informações mais detalhadas, que poderia ser feito através de programa específico capaz de fornecer relatórios com esses dados.

Em atenção ainda ao princípio do Direito Administrativo, inerente a especialização das competências, desejável também a promoção de capacitação de magistrados e servidores interessados nas áreas de conflitos fundiários e temas relacionados, bem como de governança pública e judicial, de maneira a facilitar a adoção de estratégias e organização das ações do comitê e de eventuais novas estruturas que surjam como soluções para determinadas demandas.

#### **4.6. Comitê de Assuntos Fundiários**

Um dos produtos da rede formada é o Comitê de Assuntos Fundiários no âmbito da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Rondônia, pelo Ato Conjunto nº 0002/2019-PR-CG, publicado no Diário de Justiça nº 047, de 13/03/2019, foi criado com o intuito de analisar, discutir, enfrentar e resolver questões fundiárias de natureza urbana ou rural, que envolvam demandas de interesse coletivo, que são apresentadas ao Poder Judiciário ou aos seus serviços auxiliares de notas, registros, delegados ou oficializados.

Nos considerandos do referido ato, uma das preocupações do PJ/RO foi justamente a busca por soluções eficazes para a resolução de conflitos, de forma a promover tempestivamente a justiça, através da interlocução e cooperação entre as instituições públicas e privadas no atendimento de demandas específicas, com o fim de encontrar resultados mais amplos e significativos e aprimorar os serviços prestados.

Para atingir esses objetos, o art. 3º da referida norma aponta como seus componentes permanentes membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Associação Rondoniense de Municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil. Traz ainda a possibilidade de participação de um representante do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), do governo do Estado de Rondônia e da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, sem prejuízo ainda, do convite de outras instituições para o compartilhamento de boas práticas e aprendizados tratados na matéria do referido ato.

De acordo com o art. 2º, dentre outras, as atribuições do Comitê são de identificar e mapear as áreas de conflitos e os principais problemas existentes, no que pertine a matéria, na circunscrição do Estado de Rondônia; analisar as referidas causas e propor soluções concretas para a sua solução.

A criação do comitê foi a saída encontrada pela Corregedoria Geral de Justiça – CGJ, numa tentativa de dar forma e estrutura as reuniões e negociações que estavam ocorrendo nos anos anteriores a sua formalização, utilizando-se inconscientemente das práticas da governança judicial.

Desta maneira, foi formalizado um ambiente discursivo para o debate de estratégias e soluções voltadas para os conflitos referentes a situações fundiárias o âmbito do Poder Judiciário rondoniense.

#### **4.7. Análise diante da ANT**

Mais uma vez a situação social dos personagens do epílogo - ligada à segurança jurídica da moradia - passa por uma série de agitações. A ação da prefeitura consistente em estimular a judicialização de demandas contra os particulares proprietários das áreas trouxe para a rede formada novos atores, desta vez o Judiciário, a Defensoria Pública e o Ministério Público passaram a ser mediadores componentes dela.

Dos vínculos rastreados pela rede o que se mostra o mais instável e mutável, foi o estabelecido com o Poder Executivo Municipal que, já na fase processual, mudou sua postura com relação ao convênio que foi firmado com a Defensoria Pública.

O que se percebe é que, a instabilidade do referido vínculo decorre do fato de tal ente ser, eminentemente, político, estando sujeito as mudanças de posicionamento político dos ocupantes da sua chefia máxima.

Em se tratando de governabilidade - entendida como a capacidade do governo de identificar os problemas e criar as políticas públicas que sejam mais adequadas para enfrentá-los ou solucioná-los, movimentando os recursos necessários para a sua execução, bem como implementação-, a postura da Prefeitura Municipal de Porto Velho foi falha, pois, apesar de, num primeiro momento, ter identificado o problema (irregularidade fundiária), não criou uma política pública adequada para a sua solução, uma vez que, nem incitou os meios e recursos necessários para a execução e muito menos a implementou adequadamente.

Não o bastasse, transferiu a referida responsabilidade ao Poder Judiciário que, por sua vez, acabou assumindo as duas últimas obrigações, tanto por ter buscado os meios para a solução do entrave, através das diversas reuniões com os vários envolvidos, quanto acabando por fornecer os recursos para a finalização e implementação da solução encontrada, qual seja, realizando o mutirão, fornecendo a estrutura técnica, servidores e equipamentos, bem como negociando com o cartório de registros para que fossem agilizadas a abertura das matrículas dos lotes e entrega dos títulos.

Outro vínculo que está sujeito a uma alternância mais constante, é o da Empresa Geral de Obras - EGO, que poderá vir a ser substituída pelos demais detentores dos títulos de propriedade das demais áreas irregulares.

Já o vínculo havido entre Poder Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público, mostra-se mais forte, principalmente por serem componentes do sistema de justiça, o primeiro especialmente por ser sempre amarrado ao princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição.

Outro ponto importante, foram os resultados alcançados pela rede, com relação a burocracia excessiva e onerosa que se reveste o processo de desmembramento e escrituração de imóvel. Constata-se, pela narrativa dos capítulos anteriores, a impossibilidade dos autores, mesmo possuindo declaração judicial do seu direito à

propriedade dos seus respectivos imóveis, de realizarem o desmembramento, a abertura de matrícula e o registro dos bens no cartório competente.

Após, mesmo no âmbito discursivo criado pela Corregedoria de Justiça, a dificuldade persistiu inclusive para encontrar meios para a realização do georreferenciamento e consequente desmembramento dos imóveis, para prosseguimento das etapas posteriores de escrituração.

Powerll (1987), apesar de reconhecer que a burocracia é uma importante ferramenta para determinadas atividades, também afirma que esta é extremamente resistente a mudanças. Afirma ainda que a força de uma organização burocrática pode até ser confiável, bem como facilita a documentação de como os recursos são utilizados, mas o resultado disso é uma rotina extremamente rígida ou estruturalmente inerte.

Essa rigidez e inércia, principalmente, quando já foi idealizada e construída fora da realidade fática do processo de urbanização quando da sua implantação, não só de Porto Velho, mas como do restante do país, dificulta o acesso da maioria da população aos meios formais de acesso aos seus direitos intimamente ligados ao fato de habitarem uma cidade, como é o caso da moradia, aqui tratado.

A situação é agravada pela dinâmica acelerada e espontânea dos processos de ocupação das terras urbanas. Em outras palavras: aquilo que já nasceu obsoleto e inacessível, torna-se quase uma utopia de ser alcançado ou nem sequer é alcançado pelas vias ordinárias, como pode-se constatar no caso analisado.

Assim, a translação originada dos vínculos entre os atores, possibilitou, principalmente, que fossem ultrapassadas as barreiras da burocracia excessiva, onerosa e sem qualquer similitude com a realidade local, do processo de desmembramento e escrituração de imóveis, que restringia o pleno acesso a direito judicialmente reconhecido por parte dos verdadeiros proprietários dos bens.

Da visualização da referida rede, também é possível constar a complexidade do tema e a quantidade de atores/fatores envolvidos em um processo de regularização fundiária.

Neste interim, seria inumano exigir de um único magistrado, contendo o aparato ordinário de uma Vara Cível, que hoje é composta, além do magistrado, por dois assessores, dois assistentes e um secretário, essa série de providências inerentes a uma política pública.

Contudo, tanto da narrativa quanto da rede encontrada, também se vislumbra que a intervenção do Judiciário, que foi obrigado a participar das discussões em razão dos processos ajuizados e por ser responsável pela fiscalização e normatização dos cartórios extrajudiciais, foi um dos elementos que possibilitaram a realização da intermediação entre os órgãos responsáveis pela política de regularização urbana e as partes interessadas.

Portanto, a postura de trazer para si, por intermédio de um ambiente discursivo, - depois formalizado com a criação do Comitê de Assuntos Fundiários -, os demais entes estatais envolvidos e constitucionalmente responsáveis pela formulação e implementação da política pública urbana de regularização fundiária e as partes interessadas, neste caso os posseiros e os proprietários, foi essencial para a efetividade do direito já reconhecido nos processos judiciais, bem como, o meio encontrado para contornar a dificuldade do judiciário em atender a cidade informal.

A criação do Comitê de Assuntos Fundiários pela Corregedoria do TJ/RO é o ator-rede agrupando as diversas organizações responsáveis e/ou envolvidas com a política pública de regularização fundiária, o que permite, formalmente, uma certa estabilização e manutenção parciais da rede surgida, bem a continuidade do debate dos entes envolvidos nas políticas fundiárias da cidade.

#### **4.8. Metodologia da ANT aplicada à pesquisa e ao desmembramento de dados**

Assim como o recomendado por Latour (2012) a construção deste trabalho seguiu a narrativa dos autores constantes em um processo judicial e em alguns processos administrativos que tramitaram junto ao Tribunal de Justiça de Rondônia. A limitação foi feita da referida maneira em decorrência da extensão do problema apresentado, o que tornaria a pesquisa extensa e, praticamente, indeterminada.

Como já apontado anteriormente, para a seleção do objeto que seria referência para a construção da narrativa dos atores na fase judicial, foi escolhido por amostragem apenas um processo, principalmente porque todos os demais que tratavam dos referidos tema e situação, possuíam as mesmas características e, na maioria das vezes, as mesmas peças, documentos processuais e movimentações.

Para a seleção, foi utilizado como critério que o processo estivesse, necessariamente, digitalizado e em trâmite no sistema Processo Judicial Eletrônico – PJe, sendo pesquisa foi feita junto ao referida programa na aba ‘Consultar Processos’, utilizando como filtro, no campo ‘Assunto’, a palavra ‘Usucapião’ e no filtro ‘Jurisdição’ o termo ‘Comarca de Porto Velho’.

Dos processos que surgiram da referida pesquisa, foram selecionados processos cujo polo passivo fosse a Empresa Geral de Obras – EGO, e que originalmente começaram como físicos, principalmente, a partir do ano de 2011.

Os atores envolvidos na produção das peças, são as partes, na sua maioria, pessoas físicas, Defensores Públicos, servidores do Poder Judiciário de Rondônia, magistrados, Promotores de Justiça, advogados das partes que os tenham constituído, os Poderes Públicos Executivo Municipal, Estadual e da União, sendo que, a maioria dos documentos analisados foram produzidos a partir do ano de 2010.

Conforme o aconselhado por Latour (2012), para se analisar uma determinada situação à luz da *Actor-network Theory*, deve-se reunir informações de maneira que se possa registrar os itens em ordem cronológica e enquadrá-los em categorias.

Portanto, tudo o que foi narrado nas seções anteriores foi desmembrado e, após, essas narrativas foram postas em ordem cronológica e organizadas em grupos, por anotação manual, em um caderno de rascunhos, o que gerou parte dos itens incluídos na Tabela de Atores/Nós, que virá a seguir.

Todas essas narrativas (histórica, judicial e administrativa) foram trabalhadas nas seções anteriores e foram organizadas em sete grupos (Tabela de atores/nós), de forma a distribuir as ações de acordo com o ator diretamente responsável por elas e a forma como isso se ligava aos demais atores.

Ainda nas lições de Latour, feito o registro dos efeitos do relato escrito nos atores cujo mundo tenha sido ‘desdobrado’ ou ‘unificado’, passa-se a averiguar de que forma o relato desempenha seu papel de unir o social. Portanto, a tarefa consiste em desdobrar os atores como rede de mediações, com o auxílio de um programa gráfico.

Com o intuito de permitir uma visualização dessas informações e relações, foi utilizado o programa de visualização, análise e manipulação de redes e grafos denominado GEPHI, sendo um *software* de código aberto e gratuito, que pode ser encontrado no *site*: <https://gephi.org/>.

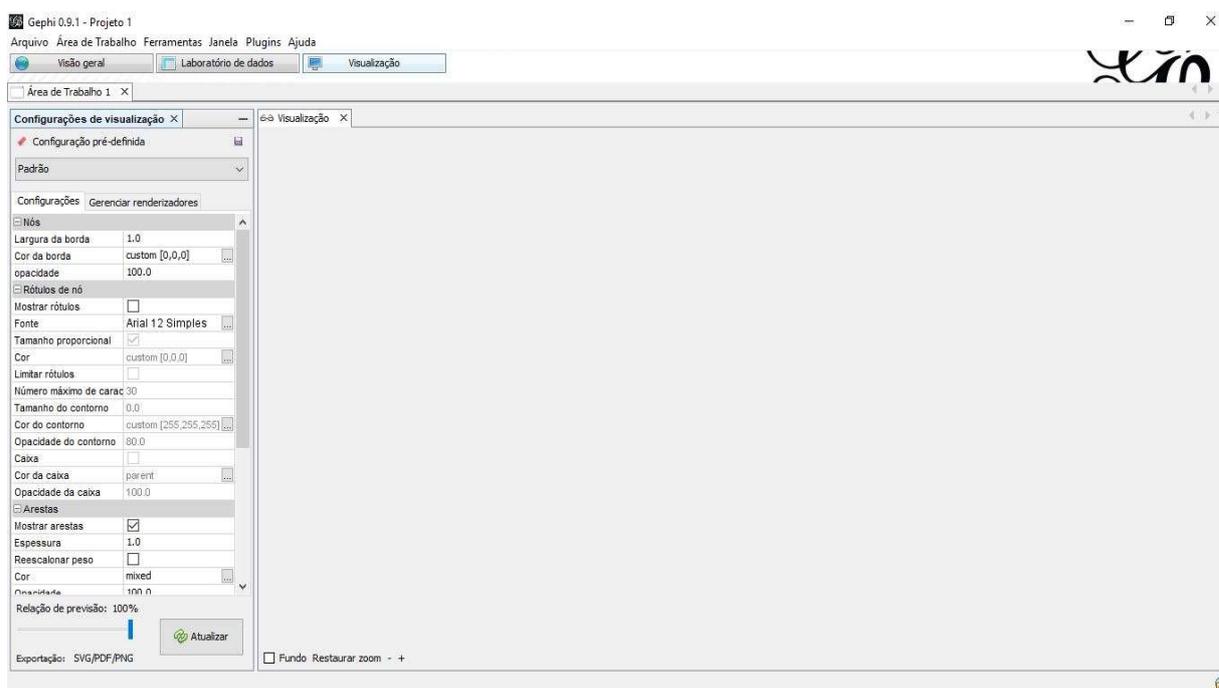
**FIGURA – Tela inicial Gephi**



(Tela de abertura do Gephi)

O referido *software*, dentre outras funções, permite a visualização de conexões sociais através de dados e para alimentar o referido programa é necessário a inserção das informações coletadas em duas planilhas de Excel, uma contendo os atores (denominada ‘Nós’) e outra contendo a ligação entre eles (denominada ‘Arestas’), que serão inseridas no programa através da aba ‘Laboratório de Dados’.

**FIGURA – Área de trabalho do Gephi**



(Área de Trabalho do Gephi)

Da simplificação da narrativa, conforme o aconselhado pela Teoria Ator-Rede, foram considerados atores tanto seres vivos/animados quanto objetos inanimados, desde que fossem capazes de influenciar na narrativa estudada. Assim, eles foram agrupados em categorias, o que deu origem a Tabela de Atores/Nós a seguir, sendo ela a primeira fase de alimentação do programa:

**TABELA 2 - Tabela de Atores/Nós**

<b>Poder Público</b>	<b>Instrumentos Jurídicos/Legais</b>
União	Processo
Municípios	Contratos
Poder Judiciário	Matrícula do imóvel
Corregedoria	Acordos
Magistrado	Segurança da posse
Servidor	Cartas de aforamento
Ministério Público Estadual	Posse
Defensoria Pública Estadual	Propriedade
Procuradoria Geral do Município	Reintegração de posse
Secretaria Municipal de Urbanização	Usucapião
Distribuição de terras	Políticas Públicas
INCRA	Sentenças
Varas Cíveis	Audiências

Objetos

Particulares

Imóvel	Posseiro
Terras irregulares	Empresa Geral de Obras
Loteamento ilegal	Autor
Loteamento irregular	Proprietário
Loteamento clandestino	Cartório de Registro de Imóveis
Invasão	Ordem dos Advogados do Brasil
Grilagem	Arquitetos e Engenheiros
Conflitos de limites	Migração
Expansão urbana	
Valorização dos imóveis	
Moradia	

Instrumentos Técnicos	Medidas
Desmembramento	Comitê de Assuntos Fundiários
Georreferenciamento	Mutirão
Global Positioning System - GPS	Regularização Fundiária
Anotação de Responsabilidade Técnica – ART	Convênio entre a Defensoria Pública e a Prefeitura Municipal

Ciclos
Ciclo da Borracha
Construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré
Garimpo
Construção da rodovia BR-364
Programa de Aceleração do Crescimento – PAC

Fonte: elaboração própria

A tabela de arestas foi a simplificação das narrativas apontadas nos capítulos anteriores, onde Poder Judiciário, por exemplo, se tornou o Nó 'A', que se relaciona com o processo, que se tornou o Nó 'B' na referida planilha. Tal tabela foi a segunda fase ou elemento necessário para o que o Gephi pudesse gerar a visualização das relações envolvidas na judicialização da política pública estudada.

Ainda para gerar a referida visualização, o programa processa os dados utilizando a lógica do fluxo de ações. As linhas em verde mais escuro correspondem a uma ação recebida e as linhas em verde mais claro referem-se as ações emitidas.

Com relação aos atores, esses correspondem aos elementos circulares constantes na rede, quanto maiores e mais escuros o círculo e o nome, maior a quantidade de ações que o componente sofre influência.

Já os círculos menores e mais claros são os emissores da ação e quanto menor o nome e mais claro o verde, menor é a quantidade de informações emitidas.

Assim, alimentado com as informações necessárias, o programa, na terceira fase do processamento dos dados, tabulou as informações e chegou -a título de ilustração e de elemento visual - a seguinte formação da rede que foi objeto de estudo:



## CONCLUSÃO

A financeirização da moradia, a especulação imobiliária, são apenas alguns dos exemplos de práticas do mercado que afetam diretamente o direito à moradia e, em se tratando de parte do núcleo mínimo de direitos necessários para a sobrevivência de qualquer ser humano, surge a necessidade de intervenção estatal quanto a proteção e promoção do referido direito.

Tudo o que foi narrado é de conhecimento do Poder Público Municipal, sendo este afetado diretamente por essa irregularidade jurídica, principalmente no que diz respeito a arrecadação de Imposto Predial Urbano – IPTU, bem como por ser responsável pela manutenção de infraestrutura mínima da cidade, como manutenção de ruas e passeios públicos, que acaba conflitando, por vezes, com os limites dessas residências irregulares.

Realizado todo o panorama do processo de urbanização, passando pela formação das cidades brasileiras, da Amazônia e, principalmente, de Porto Velho, bem como feita uma análise da atuação do judiciário e da complexidade dos processos de políticas públicas, constata-se a dificuldade que o Poder Judiciário tem em exercer a sua função típica ao se deparar com a cidade informal, principalmente por envolver, diretamente, questões de políticas públicas.

O problema em questão foi reforçado pelo Ministro Gilmar Mendes, então Presidente do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, no ano de 2009, quando da realização da instalação do Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários.

O ministro afirmou que “(...)Na questão fundiária urbana, o modelo judicial existente ainda é frágil e incapaz de oferecer solução compatível com as demandas de massa”. Traz ainda como reflexão que “(...) no que tange ao Poder Judiciário, cumpre repensar todo o sistema processual direcionado à resolução dos conflitos fundiários rurais e urbanos, de modo a fazê-lo mais célere, eficaz e consentâneo com a realidade dos conflitos no campo e nas cidades.”

Ante todas essas ponderações, percebe-se que a participação do Poder Judiciário, quando da implementação de políticas públicas acaba por ser restritiva, principalmente em respeito ao princípio da separação dos poderes e as limitações do próprio Judiciário, quanto a produção dos elementos técnicos necessários.

Mover a máquina judiciária, inicialmente, sem todos os elementos necessários para o andamento das demandas, agravado pelo fato de que os demais entes envolvidos, quando chamados aos processos, isentaram-se de sua responsabilidade constitucional e legal, acaba por tornar cada vez mais moroso o processo judicial, que se quer conseguiu atingir plenamente o fim de outorga de propriedade para boa parte das pessoas que fizeram parte das referidas ações.

A simples propositura isolada de ações judiciais para resolver a questão da regularização fundiária, principalmente no município de Porto Velho, é insuficiente para o atingimento desse objetivo, ou seja, processo judicial não é meio suficiente por si só para implementação de políticas públicas.

Ainda do contato com os processos ligados a questões possessórias e de propriedade, em trâmite nas Varas Cíveis da Comarca da Capital, pode-se constatar mais uma vez que o modelo de propriedade adotado durante os ciclos da borracha, bem como do processo de ocupação promovido pelo Governo Getúlio Vargas ou pelo Regime Militar, das décadas de 70 e 80, perduraram até a história recente do Município: grandes áreas - hoje bairros totalmente ocupados por terceiros e urbanizados - continuaram a pertencer formalmente a um único particular, seja ele pessoa física ou jurídica.

Como consequência disso - da confusão de limites-, ordinariamente existe grande dificuldade no andamento dos referidos processos, seja na identificação dos limites das áreas, ou até mesmo na localização destas, o que torna uma tarefa hercúlea o simples cumprimento de um mandado de citação, por exemplo.

Neste sentido, faz-se necessário outras providências cabíveis aos demais entes da Administração Pública, o que não afasta a participação do Judiciário desse processo, principalmente por se tratar, essencialmente do direito humano fundamental a moradia, em conjunto com o direito à cidade, em razão da localização dos imóveis em área urbana.

Ademais, percebe-se ainda que apesar das partes terem seu direito reconhecido, o exercício deste esbarrou no que os estudiosos chamam de tecnoburocracia, ou seja, uma burocracia estatal ligada a questões eminentemente técnicas, que não estão ao alcance da grande maioria da população. Não se discutiu o direito e sim a produção de peças técnicas para a sua concretização.

Analisando ainda a situação dos processos decorrentes da Política do “Uso Campeão” se constatou que a utilização do processo judicial como instrumento de regularização, deve transpassar a intervenção da Prefeitura Municipal como simples direcionadora de demandas.

Políticas públicas que visam garantir o acesso ao direito pleno a moradia, passando pelo viés da regularização fundiária, devem se embasar em ações interdisciplinares e pluriprocessuais, ou seja, precisam desenvolver simultaneamente e paralelamente, múltiplas iniciativas.

No entanto, não há como não se reconhecer que os órgãos da Justiça Estadual são os mais próximos da população, quando se utiliza como parâmetro a estrutura do Poder Judiciário Brasileiro, sendo assim são os que mais possuem contato com as peculiaridades locais de suas respectivas comarcas.

A cooperação e o diálogo entre os envolvidos foram extremamente decisivos na solução do litígio posto as portas do PJ/RO. A atuação extraprocessual no caso em análise, com os demais entes já citados no capítulo anterior, utilizando-se das ferramentas da governança judicial, se mostrou mais eficaz, quiçá, célere, do que pelas vias exclusivas de judicialização.

Para entender como essas demandas foram construídas, reformulando e refazendo o social foi utilizada a teoria elaborada por Bruno Latour (2016), que permitiu visualizar e identificar essas variáveis envolvidas no problema, possibilitando que os diretamente envolvidos possam corrigir eventuais falhas surgidas, tanto para solucioná-las quanto para não repetir os mesmos equívocos.

Em decorrência disso também, a ANT nos leva a compreender - de acordo com a sua metodologia própria - que a ideia de poder está muito mais ligada a compreender a forma de como vários interesses são traduzidos num interesse parcialmente estabilizado, do que em reconhecer uma vontade que se impõe as demais.

Dentre as falhas surgidas, analisando as decisões judiciais proferidas nas ações de usucapião citadas, o que se percebe é a utilização, quase que exclusiva, de argumentos jurídicos ligados diretamente ao Direito Civil e Processo Civil, relegando a especificidade da legislação ligada diretamente ao Direito das Cidades, como o Estatuto da Cidades e a própria Constituição Federal, nos dispositivos próprios à matéria.

Ademais, ficou clara a necessidade do fornecimento de cursos de capacitação nas áreas anteriormente mencionadas, inclusive em decorrência do posicionamento extremamente patrimonialista em algumas decisões.

Essa preocupação decorre do fato de que há norma constitucional expressa de que a propriedade deve atender a sua função social, ou seja, a propriedade pela propriedade exclusivamente não é garantida pelo ordenamento jurídico. A propriedade resguardada pela Constituição é aquela que exerce a sua finalidade, seja de moradia, produção e outras afins.

A própria doutrina ressalta a importância de atenção ao princípio/norma em questão. Bulos (2009) – por exemplo - frisa que as normas que se referem a função social da propriedade se dirigem aos poderes estatais (Legislativo, Executivo e Judiciário), por caberem a eles notabilizar a finalidade social da propriedade, tratando-se de um dever irrenunciável e indisponível, por se tratar de ordem pública, ainda que diga respeito a um direito individual.

Nesta linha, o Poder Judiciário – aqui por óbvio incluídos os seus magistrados - também está vinculado ao referido princípio, sendo de sua responsabilidade, nos litígios que lhes são levados, dizer o direito em conformação com o princípio em questão.

Falar em função social é vincular a propriedade as questões referentes à justiça social, que diz respeito ao estabelecimento de uma sociedade socialmente justa, equilibrada e igualitária. Portanto, a propriedade, adjetivada dessa forma, deve proporcionar a todos, oportunidade, independentemente da produção tipológica que o bem esteja preenchendo.

Do ponto de vista da legislação infraconstitucional, não há mais como se falar em aplicação de direitos nela previstos, inclusive os dispostos no Código Civil, dissociados de uma interpretação à luz da constituição, ou seja, é dever do jurista ler e interpretar os institutos do Direito Civil à luz dos valores e princípios decorrentes da Constituição Federal.

Assim, os direitos reais não devem ser exceção. Enquanto o Código Civil de 1916 tratava como absoluto o direito à propriedade, o Código Civil de 2002, influenciado pela Constituição Federal de 1988, relativiza e condiciona o referido direito em determinados pontos, principalmente balizado pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

Netto (2012, p.24) aponta que o direito civil passou por uma *repersonalização* e uma *despatrimonialização*, ou seja, deixou de dar enfoque ao patrimônio em si, passando a priorizar o indivíduo, pessoa humana, sendo o primeiro mero instrumento do segundo.

Portanto, importante que haja uma constante capacitação e atualização dos magistrados e servidores neste sentido.

Quanto à atuação do Poder Judiciário nas reuniões realizadas com os demais interessados, a utilização inconsciente dos instrumentos de governança judicial, principalmente, o ligado a responsabilidade dos órgãos que possuem atribuições específicas na regularização fundiária (*accountability*) foi elemento chave para a consecução dos resultados alcançados.

E dentre estes resultados, é importante ressaltar a criação do Comitê Gestor de Assuntos Fundiários dentro do próprio TJ/RO.

A importância deste para o debate de assuntos ligados a terra e moradia, reside na inconsistência da formação do tecido urbano do município de Porto Velho - e, provavelmente, dos demais municípios do Estado de Rondônia-, que não possibilita a adoção de um 'remédio' único para a sua regularização, o que exige um constante debate entre os entes envolvidos, na busca da melhor maneira de solucionar a questão.

Ademais, a atuação extra autos do Poder Judiciário se apresentou como um fator determinante para o fortalecimento da rede e dos atores envolvidos, principalmente da análise dos documentos produzidos durante esse processo de discussão.

Outro principal ponto decorrente do Comitê é o Termo de Cooperação Técnica, que em seu texto desvinculou do exercício do direito à moradia a prestação pecuniária pela produção do documento técnico (georreferenciamento).

Com resultado da interação desses atores, podemos vislumbrar que, não só os autores das ações obtiveram um resultado positivo com a sistemática de atuação adotada, como também a Prefeitura Municipal pode atualizar uma parte do seu banco de dados imobiliário, com uma cartografia georreferenciada, o que possibilitará, um melhor planejamento para o fornecimento de serviços públicos na região, uma atualização do mapa viário do local, bem como de áreas e espaços públicos.

Acresce-se a isso, uma parcial atualização nos cadastros da Fazenda Municipal, que, conforme o que foi constatado no processo de revisão do plano diretor do ano de 2018, está desatualizada, o que impossibilita o recolhimento do que deveria ser a principal fonte de verbas da municipalidade, o IPTU. Tal atualização permitirá a individualização dos reais contribuintes do referido imposto, bem como o seu recolhimento.

Quanto aos benefícios à Defensoria Pública e ao Poder Judiciário, além do atingimento dos preceitos constitucionais das referidas instituições, a atuação tal qual como se deu, possibilitou o arquivamento de mais de 200 processos em trâmite, o que diminui a taxa de congestionamento do fluxo de trabalho de ambos.

Já com relação a antiga proprietária dos imóveis, a Empresa Geral de Obras – EGO, esta se desonerou de eventuais cobranças futuras de impostos e outros ônus que os imóveis poderiam gerar em seu nome.

Um importante apontamento a ser feito é que, quando se fala em atender a cidade informal, como neste caso, ante as peculiaridades da constituição deste tecido urbano heterogêneo, não há como se esperar que a rede formada se mantenha estável ou tal qual a encontrada neste objeto de estudo, principalmente em razão do fluxo de atores envolvidos e das instituições políticas que a compõe, que estão em constante processo de renovação, em razão dos pleitos eleitorais, o que pode alterar o fluxo relacional entre os demais componentes, modificando a translação da rede.

A principal lição havida da constituição da rede encontrada é que nem sempre a solução para a entrega do direito pelo sistema de justiça, está relacionada ao processo judicial e que uma atuação estratégica, voltada para a governança judicial, pode ser muito mais eficiente para a solução das lides.

Contudo, o Poder Judiciário também deve ser cauteloso quando atuar nesta linha evitando ações que possam confundir o Judiciário gestor dos seus conflitos com o Judiciário fazedor de políticas públicas, pois não cabe constitucionalmente a ele esta última função.

Por fim, pode-se ainda constatar que os processos judiciais podem ser fontes de rastreamento de demandas sociais voltadas a necessidade de elaboração de políticas públicas, fornecendo ainda dados sociais dos moradores e das cidades em que estão inseridos.

Todavia, durante a realização da pesquisa, mesmo possuindo acesso a todos os sistemas informatizados do Poder Judiciário, a dificuldade na coleta e sistematização dos referidos dados foi enorme, inclusive de dados simples, como o quantitativo de processos sobre o tema estudado que estavam em trâmite, ou o percentual destes que corresponderia a um determinado requerido.

A facilitação do acesso às informações, principalmente de maneira sistematizada e didática é outro ponto que precisa ser estudado, programado e disponibilizado pelo Poder Judiciário, principalmente para facilitar a atuação de outros entes públicos, bem como de pesquisas como esta, voltadas para a melhoria do acesso à justiça, bem como o seu desenvolvimento.

Com exceção dos temas sigilosos, que são bem delimitados pela legislação brasileira, todos os demais dados processuais poderiam ser disponibilizados, principalmente – como já foi dito – os relativos a questões sociais.

Acresce-se ao referido argumento o fato de praticamente todo acervo do Judiciário Rondoniense já estar disponível digitalmente, através dos sistemas de trâmite processuais, o que de alguma forma já facilitaria o desenvolvimento de programa próprio para a coleta dos referidos dados.

O Judiciário não deve ser uma ilha isolada dentro do ordenamento jurídico e do Poder Público como um todo, apenas se restringindo a tentativa de solucionar problemas que ‘cheguem as suas portas’, muito menos quando se tratar de direitos básicos e complexos como o da moradia.

Deve sim, de alguma forma participar das discussões em busca de soluções, utilizando-se de instrumentos administrativos como a governança, bem como ser fonte de dados e informações para este fim, sem deixar – claro – de atentar-se as suas limitações e atribuições constitucionais, o que se mostrou perfeitamente possível no caso que foi objeto de análise deste estudo.

## PROPOSTAS

Recomenda-se:

- A criação de um protocolo ou manual de atuação do comitê, que possibilite a existência de uma base padrão básico de sua atuação;

- A criação de *site* ou de campo específico no sítio que pertence à CGJ para a divulgação da atuação do referido comitê, com o intuito de lhe dá transparência, tendo como parâmetro a *accountability* dos envolvidos.

- A criação de um campo na *interface* de distribuição do PJe ou outro programa que possibilite a geração de relatórios, para que se possa cadastrar, em ações que versem sobre posse/propriedade, o endereço ou localização do imóvel objeto da lide e demais dados que sejam pertinentes, possibilitando o mapeamento e localização das áreas com maior incidência de conflitos e outras informações necessárias para instruir políticas públicas que precisem ser elaboradas, bem como para sistematizar a atuação dos órgãos envolvidos no tema;

- Ainda como desmembramento da proposta anterior, a criação de um programa para coleta de dados dos processos em trâmite, para que se facilite também o rastreamento demandas originadas da necessidade de elaboração de políticas públicas;

- Nas ações que envolverem usucapião, no município de Porto Velho, que se incentive as unidades de Primeiro Grau, a realização a comunicação ao comitê, para que este mapeie as regiões em que existam a referida demanda, a fim de facilitar medidas para fins de regularização da área, à semelhança do que ocorreu com a área da Empresa Geral de Obras – EGO.

- A ampliação da capacitação dos magistrados e servidores em questões que envolvam, principalmente, Direito das Cidades, a fim de possibilitar que entendam melhor as peculiaridades da informalidade da constituição das cidades e a

necessidade do Judiciário atingir essa 'zona turva' entre a formalidade e a informalidade, com o intuito de garantir os direitos humanos fundamentais dos habitantes das zonas urbanas, principalmente, no que diz respeito ao direito à moradia.

- Inclusão da matéria de Direito das Cidades no programa de concursos para magistrados, que hoje aborda apenas o Estatuto das Cidades;

- Intimação do órgão responsável pela política habitacional e fundiária do Município, do Estado e da União quando for observado interesse ou competência desses órgãos sobre a matéria;

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKUTSU, Luiz. *Governança judicial: construção e validação de modelo teórico-metodológico*. 2014. 126. f., il. Tese (Doutorado em Administração) —Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline. Actor-Network Theory: o relacional e o estrutural nas redes. *Cadernos EBAPE.BR*, v. II, N°2, p. 1–14, 2004.

BRASIL. *Decreto nº 8.776, de 7 de junho de 1911*. Declara de utilidade pública, para o fim da desapropriação, os terrenos necessários á construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré. Rio de Janeiro, RIO DE JANEIRO, 9 jun. 1911.

BRASIL. *Decreto- Lei nº 1.031, de 6 de janeiro de 1939*. Modifica o Decreto nº 8.776, de 7 de junho de 1911, delimitando definitivamente as zonas de posse da Estrada de Ferro Madeira Mamoré, em Porto Velho e Guajará Mirim. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del5812.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del5812.htm). Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 5.812, de 13 de setembro de 1943*. Cria os Territórios Federais do Amapá, do Rio Branco, do Guaporé, de Ponta Porã e do Iguassú. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/norma/524684/publicacao/15708896>. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 1.110, de 09 de julho de 1970*. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Brasília, DF, 1970. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del1110.htm). Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 1.164, de 1º de Abril de 1971*. Declara indispensável à segurança e ao desenvolvimento nacionais terras devolutas situadas na faixa de cem quilômetros de largura em cada lado do eixo de rodovias na Amazônia Legal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1971. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1970-1979/decreto-lei-1164-1-abril-1971-375317-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRASIL. *Lei nº 6.431, de 11 de julho de 1977*. Autoriza a doação de porções de terras devolutas a Municípios incluídos na região da Amazônia Legal, para os fins que especifica, e dá outras providências. Brasília, DF, 1977. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6431-11-julho-1977-366354-norma-pl.html>. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Ação Civil Pública, D.O.U, 25 jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347Compilada.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2020.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html). Acesso em: 07 abril. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 10 nov. 2019.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal; estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 07 nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 07 nov. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF, 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 05 abr. 2019.

BECKER, Bertha K. Geopolítica da Amazônia. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, p. 71–86, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n53/24081.pdf>>.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Política, sistema jurídico e decisão judicial*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAMACCHIONI, Daniel. *Manual de Direito Civil: volume único*. Salvador: Editora JusPdivm, 2020.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: A crise da democracia liberal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CIM, Salvador. *O Processo Migratório de Ocupação no Estado de Rondônia – Visão Histórica*. Primeira Versão, Porto Velho, ano II, n. 104, v. VII, p. 02-11, jun. 2003. Disponível em: [http://www.primeiraversao.unir.br/atigos\\_pdf/numero104Cinn.pdf](http://www.primeiraversao.unir.br/atigos_pdf/numero104Cinn.pdf). Acesso em: 15. abr. 2019.

CNDH. (Conselho Nacional dos Direitos Humanos). *Resolução 10, de 17 de outubro de 2018*. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Brasília, DF: CNDH, 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy\\_of\\_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf](https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/todas-as-noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf). Acesso em: 22 fev. 2020.

CNJ. (Conselho Nacional de Justiça). *Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=156>. Acesso em: 19 jan. 2020.

CINTRA, Antonio Carlos de Araujo; GRINOVER, Ada Pellegrini Grinover; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

ELIAS, Joel; BOTELHO, Leticia. *Semur explica funcionamento do programa ‘Uso Campeão’*. 2011. Disponível em: <https://www.gentedeopinioao.com.br/politica/semur-explica-funcionamento-do-programa-uso-campeao>. Acesso em: 23 ago. 2019.

ELIAS, Joel. *Mais 400 famílias serão beneficiadas pelo programa “Uso Campeão”*. 2011. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/10074/mais-400-familias-serao-beneficiadas-pelo-programa-uso-campeao>. Acesso em: 23 jul. 2019.

ELIAS, Joel. *Mais 700 ações de usucapião serão impetradas na Justiça pela Prefeitura de Porto Velho*. 2012. Disponível em: <https://www.portovelho.ro.gov.br/artigo/11667/mais-700-acoes-de-usucapiao-serao-impetradas-na-justica-pela-Prefeitura-de-porto-velho>. Acesso em: 13 ago. 2019.

FONSECA, Diogo Henrique Costa. *A cidade sem terras: configuração e expansão da estrutura fundiária de Porto Velho sob a ótica da urbanização informal e espontânea*. Recife: [s.n.], 2017.

FÓRUM Nacional vai monitorar conflitos fundiários a partir desta segunda-feira. [S. l.], 8 maio 2009. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/forum-nacional-monitorar-conflitos-fundiarios-a-partir-desta-segunda-feira/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

GEPHI Graph Visualization and Manipulation: Gephi 0.9.1 201510222201. 0.9.1. [S. l.]: Common Development and Distribution License (CDDL), 2020. Disponível em: [www.gephi.org](http://www.gephi.org). Acesso em: 1 maio 2020.

HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

JACARANDÁ, Rodolfo De Freitas; GONÇALVES, André Vilas Boas; LIMA, Paloma Carvalho. As particularidades jurídicas da ocupação do espaço urbano da capital de um jovem ex-território na Amazônia Ocidental: violações de direitos humanos e resistência. *Revista Quaestio Iuris*, v. 11, n. 04, p. 3069–3091, 2018.

KENIS, P.N. ; SCHNEIDER, V. . *Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox*. Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations. editor / B. Marin ; R. Mayntz. Boulder, Colorado : Westview Press, 1991. pp. 25-59.

LAISNER, Regina Claudia, MARIO, Camila Gonçalves de. *Os desafios da avaliação de políticas públicas como instrumento estratégico de gestão e controle social*. Revista de Políticas Públicas. São Luís, v. 18, n. 2, p. 619-630, jul/dez.2014.

LATOUR, Bruno. *Reagregando o social: uma introdução à teoria Ator-Rede*. Salvador: Edufba,2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012. 399 p. Tradução de: Gilson César Cardoso de Souza.

LATOUR, Bruno. *A fabricação do direito: um estudo de etnologia jurídica*. São Paulo: Unesp, 2019. 359 p. Tradução de: Rachel Meneguello.

LIMA, George Marmelstein. *O Estado de Coisa Inconstitucional – ECI: apenas uma nova onda do verão constitucional?* Direitos Fundamentais, v.2, 2015. Disponível em: <[direitosfundamentais.net](http://direitosfundamentais.net)>. Acesso em: 23 jan. 2020.

LIRA, Daiane Nogueira de; ARAÚJO, Felipe Dantas de; VIEIRA, Patrícia Ribeiro; et al. *Políticas públicas e protagonismo judicial no STF: relatório de pesquisa do grupo de estudo e pesquisa em políticas públicas e hermenêutica*. Brasília: [s.n.], 2011. (22).

MAIS de dois mil imóveis devem ser incluídos no programa “Uso Campeão. 2012. Disponível em: <https://www.tudorondonia.com/noticias/mais-de-dois-mil-imoveis-devem-ser-incluidos-no-programa-uso-campeao,27445.shtml>. Acesso em: 13 ago. 2019.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, [S.L.], v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69092006000100002>.

MORAES, Lúcia; DAYREALL, Marcelo. *Direito Humano à Moradia e Terra Urbana*. 1. ed. Curitiba: INESC, 2008. Disponível em: <[http://www.plataformadh.org.br/acervo/?f=1&post\\_type=dh\\_acervo&s=urbana&dh\\_acervo\\_categoria=&dh\\_acervo\\_tipo=>](http://www.plataformadh.org.br/acervo/?f=1&post_type=dh_acervo&s=urbana&dh_acervo_categoria=&dh_acervo_tipo=>)>.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da; MOURA, Emerson Affonso da Costa Moura. O direito à moradia digna na regularização fundiária da Lei federal nº 11.977/2009: o caso do auto de demarcação da comunidade da Rocinha. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 3, p. 1292–1310, 2015.

NETTO, Felipe Braga e ROSENVALD, Nelson. *Código Civil comentado*. Salvador: Editora JusPdivm, 2020.

NETTO, Felipe P. Braga. *Manual da responsabilidade civil do Estado: à luz da jurisprudência do STF e do STJ e da teoria dos direitos fundamentais*. Bahia: Editora Juspodivm, 2012.

ONU. (Organização das Nações Unidas). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 02 mai. 2019.

PORTO VELHO, Prefeitura de. *Convênios do ano de 2012*. Disponível em: <<http://transparencia.portovelho.ro.gov.br/Convenios/Todos/?ano=2012>>. Acesso em: 07 fev. 2018, 21h02

PORTO VELHO, Prefeitura de. *Plano Diretor do Município de Porto Velho*. Disponível em: <<https://www.portovelho.ro.gov.br/arquivos/lista/387/plano-diretor>>. Acesso em: 07 fev. 2018, 21h02

PORTO VELHO, Prefeitura de. *Lei orgânica do Município de Porto Velho*. Disponível em: <<https://sapl.portovelho.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/1990/362/emendas-leiorganica-1-73.pdf>>. Acesso em: 07 fev. 2018, 21h02

PORTO VELHO, Prefeitura de. *Planejamento e Ocupação do Solo do Município de Porto Velho*. Disponível em: <<https://www.portovelho.ro.gov.br/arquivos/lista/386/planejamento-uso-e-ocupacao-do-solo>>. Acesso em: 07 fev. 2018, 21h03

PORTO VELHO, Prefeitura de. *Mapas do Município de Porto Velho*. Disponível em: <<https://www.portovelho.ro.gov.br/arquivos/lista/388/mapas>>. Acesso em: 07 fev. 2018, 21h03

POWELL, W. W. Hybrid organizational arrangements: new form or transitional development? *California Management Review*, v.30, n.1,p.67-86, 1987.

PRESIDENTE do CNJ defende especialização do Judiciário para solucionar conflitos fundiários. Brasília, 11 maio 2009. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/presidente-do-cnj-defende-especializacao-do-judiciario-para-solucionar-conflitos-fundiarios/>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

PROPOSTAS de Indicadores da Agenda 2030 do Poder Judiciário (LIODS). [S. l.]: CNJ, 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/df16d3f36b0278af465368355a01329d.pdf>> Acesso em: 10 fev. 2020.

REVISÃO do Plano Diretor participativo do município de Porto Velho/RO: Produto 1 – Plano de trabalho. Porto Velho: IBAM, 1 maio 2018. Disponível em: <<https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/08/27714/1534433580p1planodetrabalho-pd-portovelho11-05.pdf>> Acesso em: 31 maio 2018.

REVISÃO do Plano Diretor participativo do município de Porto Velho/RO: Produto 2 – Diagnóstico Preliminar. Porto Velho: IBAM, 1 jul. 2018. Disponível em: <<https://sempog.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/07/27714/1532967613diagnostico-preliminar.pdf>> Acesso em: 31 jul. 2018.

REVISÃO do Plano Diretor participativo do município de Porto Velho/RO: Produto 3 – Diagnóstico Consolidado. Porto Velho: IBAM, 1 set. 2018. Disponível em: <<https://plandiretor.portovelho.ro.gov.br/uploads/arquivos/2018/12/27807/1544012333produto3-diagnosticoconsolidado.pdf>> Acesso em: 30 set. 2018.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças*. Boitempo Editorial. Edição do Kindle. 2017.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. 709 p.

SECCHI, Leonardo. *Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções*. São Paulo: Cengage, 2019. 238 p.

SILVA, Helen Rose Oliveira da; GUIMARÃES, Siane Cristhina Pedroso; OLIVEIRA, Liliana Borges de. O uso do geoprocessamento na espacialização e avaliação das Áreas de Preservação Permanente: cidade de Porto Velho - RO. *Confins*, [S.L.], n. 30, p. 1-1, 13 fev. 2017. OpenEdition. <http://dx.doi.org/10.4000/confins.11764>. Disponível em: < <https://journals.openedition.org/confins/11764?lang=pt#quotation>>. Acesso em: 13 nov. 2020.

TAMBORIL, Francisca Aurineide Barbosa. *Espaço urbano e políticas públicas: análise do programa de regularização fundiária na cidade de Porto Velho-Rondônia*. 2016. 147 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) – Departamento de Geografia, Fundação Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, RO, 2016.

TEIXEIRA, Marco Antônio Domingues e FONSECA, Dante Ribeiro da. *História Regional (Rondônia)*. 2ª ed. Porto Velho: Rondoniana, 1998.

TJRO. (Tribunal de Justiça de Rondônia). *Resolução nº 028/2011-PR*. Dispõe sobre a implantação do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos no Poder Judiciário do Estado de Rondônia. Porto Velho: TJRO, 2011. Disponível em: [https://www.tjro.jus.br/images/RESOLU%C3%87%C3%83O\\_N%C2%BA\\_028.2011-PR.pdf](https://www.tjro.jus.br/images/RESOLU%C3%87%C3%83O_N%C2%BA_028.2011-PR.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.

TJRO. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia). Processo nº 0017040-52.2013.22.0001 –. Partes envolvidas: Alonso Pereira Duarte, Lucia Helena Dos Santos, Defensoria Pública de Rondônia, EGO - Empresa Geral de Obras S A, Eduardo Abilio Kerber Diniz, Edson Antonio Sousa Pinto, Guilherme da Costa Ferreira Pignaneli, Igor Justiniano Sarco. Data de distribuição: 19/08/2013. PJe, 2015.

TJRO. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia). Processo nº 0000211-70.2019.8.22.8800 –. Partes envolvidas: Corregedoria Geral de Justiça, Defensoria Pública de Rondônia, EGO - Empresa Geral de Obras S A, Eduardo Abilio Kerber Diniz, Edson Antonio Sousa Pinto, Guilherme da Costa Ferreira Pignaneli, Igor Justiniano Sarco, Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Ministério Público do Estado de Rondônia e outros. SEI, 2015.

TJRO. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia). Processo nº 0003513-10.2019.8.22.8800 –. Partes envolvidas: Corregedoria Geral de Justiça, Defensoria Pública de Rondônia, EGO - Empresa Geral de Obras S A, Eduardo Abilio Kerber Diniz, Edson Antonio Sousa Pinto, Guilherme da Costa Ferreira Pignaneli, Igor Justiniano Sarco, Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Ministério Público do Estado de Rondônia e outros. SEI, 2015.

TJRO. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia). Processo nº 9140003-66.2016.8.22.1111 –. Partes envolvidas: Corregedoria Geral de Justiça, Defensoria Pública de Rondônia, EGO - Empresa Geral de Obras S A, Eduardo Abilio Kerber

Diniz, Edson Antonio Sousa Pinto, Guilherme da Costa Ferreira Pignaneli, Igor Justiniano Sarco, Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Ministério Público do Estado de Rondônia e outros. SEI, 2015.

TJRO. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia). Processo nº 0014472-15.2019.8.22.8800 –. Partes envolvidas: Corregedoria Geral de Justiça, Defensoria Pública de Rondônia, EGO - Empresa Geral de Obras S A, Eduardo Abilio Kerber Diniz, Edson Antonio Sousa Pinto, Guilherme da Costa Ferreira Pignaneli, Igor Justiniano Sarco, Secretaria Municipal de Regularização Fundiária, Ministério Público do Estado de Rondônia e outros. SEI, 2015.

TJRO. (Tribunal de Justiça de Rondônia). *Ato Conjunto nº 002/2019-PR-CG*. Dispõe sobre a criação do Comitê de Assuntos Fundiários no âmbito da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Rondônia e dá outras providências. Porto Velho: TJRO, 2019. Disponível em: <[https://www.tjro.jus.br/images/Ato\\_Conjunto\\_n.\\_002-2019-PR-CGJ-Comit%C3%AA.pdf](https://www.tjro.jus.br/images/Ato_Conjunto_n._002-2019-PR-CGJ-Comit%C3%AA.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2019.

TJRO. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia). *Estatísticas Judiciais TJRO*. Portal TJRO, 2019. Disponível em: <https://qap.tjro.jus.br/public/extensions/estatisticaPublica/estatisticaPublica.html>. Acesso em: 06 jun. 2020.

TJRO. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia). *Quem somos*. Portal TJRO, 2019. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/mn-nupemec-apresentacao/mn-nupemec-quem-somos>. Acesso em: 27 set. 2019.

TJRO. (Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia). *Escritura na Mão - 225 escrituras foram agilizadas em projeto da Justiça de Rondônia*. Portal TJRO, 2020. Disponível em: <https://tjro.jus.br/noticias/item/11420-escritura-na-mao-225-escrituras-foram-agilizadas-em-projeto-da-justica-de-rondonia>. Acesso em: 4 set. 2020.

TOZZINI, Daniel L. *Programa Forte em Sociologia do Conhecimento e Teoria Ator-rede: Uma introdução aos Sciences Studies e aos pensamentos de David Bloor e de Bruno Latour*. Curitiba: Publicação independente (e-book), 2020.

ONU (Organização das Nações Unidas). *Moradia adequada deve estar no centro das políticas urbanas, diz ONU no Dia Mundial do Habitat*. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/moradia-adequada-deve-estar-no-centro-das-politicas-urbanas-diz-onu-no-dia-mundial-do-habitat/>>. Acesso em: 26 set. 2018.

I Encontro Nacional do Fórum de Assuntos Fundiários. [S. l.], 2009. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/assuntos-fundiarios-trabalho-escravo-e-traf-ico-de-pessoas/assuntos-fundiarios/i-encontro/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.

II Encontro Nacional do Fórum de Assuntos Fundiários. [S. l.], 2010. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/assuntos-fundiarios-trabalho-escravo-e-trafico-de-pessoas/assuntos-fundiarios/ii-encontro/>>. Acesso em: 10 fev. 2020.