



Rafaela Selem Moreira

**DEMOCRATIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO NA
CIDADE DO RIO DE JANEIRO: Um estudo
sobre o acesso individual e coletivo de
moradores de favelas à Justiça, contextualizado
a luz de uma história de desigualdades**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito

Orientadora: Prof^a. Gisele Guimarães Cittadino

Rio de Janeiro
Abril de 2011



Rafaela Selem Moreira

**DEMOCRATIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO NA
CIDADE DO RIO DE JANEIRO: Um estudo sobre
o acesso individual e coletivo de moradores de
favelas à Justiça, contextualizado a luz de uma
história de desigualdades**

Dissertação apresentada como requisito parcial par a obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Gisele Cittadino

Orientadora

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Eliane Botelho Junqueira

Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Mariana Cavalcanti

CPDOC – FGV

Prof^a. Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 13 de abril de 2011.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Rafaela Selem Moreira

Graduou-se em Direito pela PUC-Rio (2006). É advogada com formação em Mediação de Conflitos pela OAB/RJ (2009) e George Mason University (2010). Trabalha há 10 anos junto à Organizações do terceiro setor e Universidades no atendimento e promoção da resolução de conflitos em favelas cariocas.

Ficha Catalográfica

Moreira, Rafaela Selem

DEMOCRATIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: Um estudo sobre o acesso individual e coletivo de moradores de favelas à Justiça, contextualizado a luz de uma história de desigualdades. / Rafaela Selem Moreira; Orientadora: Giselle Cittadino – PUC-Rio, Departamento de Direito, 2011.

170 fls. 29,7 cm

1. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas

1. Direito – teses. 2. Democratização. 3. Acesso 4. Judiciário. 5. Favelas. 6. Rio de Janeiro. 7. Políticas Públicas. 8. Ações Individuais. 9. Ações Coletivas. 10. Jurisprudência. 11. TJRJ. 12. Constituição Federal de 1988. 13. Pesquisa Quantitativa. 14. Pesquisa Quali-quant. I. Giselle Cittadino. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Agradecimentos

A minha orientadora **Gisele Cittadino** por aceitar me orientar e permanecer até o fim, paciente com minha confusão e incentivando-me em todas as oportunidades de aprimoramento acadêmico ao longo destes dois últimos anos: meu mais sincero e carinhoso agradecimento.

Ao **CNPq** e a **PUC-Rio** por financiarem essa pesquisa.

A minha **mãe Eliane Pereira Selem** pela segurança de poder contar, antes, durante e quando tudo isso acabar. Aos meus **irmãos e sobrinha**.

Ao meu **pai Carlos Alberto Bastos Moreira** por toda a ajuda nas etapas preparatórias ao mestrado.

Ao **Daniel Almeida** àquele que me ensinou a encontrar “as perguntas” certas e **sua Família**.

Aos **amigos e amigas** de todas as horas, irmãos que escolhi, especialmente às amigas da **Panela do Bem** que se formou nesta Universidade à quase uma década e aos temperos que foram acrescentados ao longo do caminho. Em especial à **Ana Paula Anastácio** que revisou todas as vírgulas deste trabalho com muito entusiasmo e a **Adriana Rennó** que devolveu e renovou em préstimos livros, pagando minhas multas na Biblioteca Central enquanto ficava em casa escrevendo... ainda lhe devo um dia de multa, não me esqueci.

Aos amigos bravos **valentes líderes comunitários de dentro e de fora das favelas cariocas** em especial ao **Bira** (cidadão Novo Holandês do complexo de favelas da Maré), ao **Robson** (do mundo que pousa “vez em quando” da Rocinha), ao **Gustavo Sá** e ao **Pedro Strozenberg**, mais que amigos, inspirações para este trabalho.

A **Mariana Trotta** e à **Organização Mariana Criolla** pelo trabalho inspirado r que realizam e pelo apoio e participação nesta pesquisa.

As professoras **Eliane Junqueira** (PUC-Rio) e **Míriam Guindani** (UFRJ) pela oportunidade de conhecer e conviver e co m elas aprender. Por tudo que delas ganhei e que de alguma forma está presente ao longo de todo este trabalho.

A **Mariana Cavalcanti** por me receber, por to do o incentivo entusiá stico, pelo apoio e força nos momentos mais difíceis desta pesquisa.

A **Gabriela Asmar** por todo o apoio e incentivo à minha formação.

A **Tânia Almeida, Célia Novaes e Eva Jonathan** por me receberem para trocar idéias sobre bibliografia na fase inicial de confecção desse projeto qu ando a idéia inicial era trabalhar com mediação...

... não era ainda momento... agora, sim... parece que chegou a hora.

Resumo

Moreira, Rafaela Selem; Cittadino Gisele Guimarães
DEMOCRATIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO: Um estudo sobre o acesso individual e coletivo de moradores de favelas à Justiça, cont extualizado a luz de uma história de desigualdades. Rio de Janeiro, 2011. 170p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Discutimos aqui a democratização do acesso de moradores de favelas cariocas ao Judiciário através de análise histórico-temporal e espacial. O levantamento de dados incluiu dados históricos, sócio-econômicos e políticos das favelas e a realização de pesquisas quantitativas e quali-quantitativas com julgados cíveis do TJRJ. As análises destes dados foram realizadas sob dois enfoques: (1) do acesso – individual e coletivo ao judiciário; (2) do posicionamento dos magistrados frente às demandas propostas. Os resultados sugerem a relação entre: (1) aumento do acesso de moradores de favelas ao judiciário e melhoria dos índices de desenvolvimento social; (2) baixa incidência de demandas coletivas e tratamento omissivo dispensado por magistrados a este tipo de ação; (3) falta de coerência entre as decisões judiciais de magistrados e realidade social da favela e seus ajustes ao longo dos últimos anos; e traz (4) o questionamento de algumas crenças teóricas consolidadas sobre as principais variáveis na promoção do “acesso à justiça”. A partir de dados empíricos, esta pesquisa sugere possibilidades mais eficazes de transformações sociais quando compatíveis com a realidade social urbana local.

Palavras-Chaves

democratização; acesso; judiciário; favelas; rio de janeiro; políticas públicas; ações individuais; ações coletivas; jurisprudência; constituição federal de 1988

Abstract

Moreira, Rafaela Selem; Gisele Cittadino. **DEMOCRATIZATION OF THE JUDICIARY IN THE OF RIO DE JANEIRO: A study of the individual and collective access of slum dwellers to justice contextualized by a history of social contrasts.** Rio de Janeiro, 2011. 170p. MSc. Dissertation – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This article discusses the democratization of access to residents of Rio's favelas to judiciary through a temporal and spatial analysis. Data collection included historical data, socio-economic data and political data about the slums reality in Rio and also a quantitative and quali-quantitative research with the civil trials (Jurisprudence) of the Estadual Court of Justice of the state of Rio de Janeiro. The analysis of these data were performed under two approaches: (1) access - individually and collective to the judiciary, (2) the positioning of the magistrates in response to the judicial demands. The results suggest a relationship between: (1) the increase of the access of slum dwellers to the judiciary and improvement of indices of social development, (2) low incidence of collective demands and the omission of the judges in judge such kind of cause, (3) lack of consistency between judicial decisions of magistrates and social reality of the slums and their adjustments over the years, and brings (4) the questioning of some consolidated theoretical beliefs about the key variables in promoting 'access to justice.' From empirical data, this research suggests possibilities for more effective social transformations when compatible with very local social realities.

Keywords

democratization; access; judiciary; slums; rio de janeiro; public policy; individual cases; class actions; estadual court of justice; federal constitution

Sumário

Introdução	15
1. CAPÍTULO I - Um estudo de contexto: as favelas nos cenários urbanos cariocas	20
1.1. PARTE I - Favelas cariocas: um século de história	20
1.1.1. Introdução	20
1.1.2. Desenho Metodológico	20
1.1.3. Favelas, um século de história	21
1.1.3.1. Dos cortiços à “Favella”	21
1.1.3.2. Da “Favella” aos complexos – o início de uma longa história	24
1.1.3.3. A experiência dos Parques Proletários nos anos 40	28
1.1.3.4. A Necessidade de dados pertinentes e o recenseamento nos anos 50	30
1.1.3.5. Ameaça comunista e a atuação da Igreja Católica: nos anos 60 a favela vira “comunidade”	32
1.1.3.6. Anos 70: as favelas sob a mira de um regime militar	33
1.1.3.7. Fim do regime autoritário e abertura política: a consolidação das favelas nos anos 80.	37
1.1.3.8. Fato social consolidado em uma atmosfera de medo: A degeneração do “comunitário” nas favelas ao longo dos anos 90	40
1.1.4. Algumas considerações até aqui	43
1.2. Parte II - As favelas cariocas no século XXI: Alguns dados desta última década.	44
1.2.1. Introdução	44
1.2.2. Desenho metodológico	45
1.2.3. Favelas cariocas : Alguns dados desta última década	46
1.2.3.1. Desigualdades de uma cidade (re)partida: as 5 “APs” e sua projeção na realidade das favelas	46
1.2.3.2. O crescimento vegetativo	51
1.2.3.3. A violência	58
1.2.3.4. A intervenção do poder público	61
1.3. Algumas considerações sobre este capítulo	66

2. CAPÍTULO II - Democratização do judiciário para moradores de favelas.	67
2.1. Parte I - Análise do acesso de moradores de favelas cariocas ao TJRJ ao longo do tempo	67
2.1.1. Introdução	67
2.1.2. Desenho metodológico	68
2.1.3. Alguns resultados gerais	74
2.1.3.1. O acesso da favela e seus moradores ao Tribunal	74
2.1.3.2. As favelas, as Ações Coletivas e o Tribunal	79
2.1.3.3. Onde os conflitos acontecem	84
2.1.3.4. Tempo de duração dos litígios no TJRJ	88
2.1.3.5. Espaço amostral traduzido em “tipo de recurso”	91
2.1.3.6. Tipo de ação que leva a favela ao Tribunal: adentrando o conteúdo dos conflitos	92
2.1.3.7. Quem é demandado pelos moradores de favelas	94
2.1.4. Alguns resultados por década – anos 80; anos 90 e anos 2000	97
2.1.4.1. De 1980 a 1989	97
2.1.4.2. De 1990 a 1999	100
2.1.4.3. De 2000 a 2009	116
2.2. Parte II - O acesso dos moradores de favelas cariocas ao TJRJ nas diferentes áreas da cidade	124
2.2.1. Introdução	124
2.2.2. Desenho metodológico	125
2.2.3. Alguns resultados	130
2.3. Algumas considerações sobre este capítulo	136
3. Conclusão: Alguns destaques em discussão	140
3.1. A relação entre o volume de demandas individuais e os índices de desenvolvimento sociais	141
3.2. Demandas coletivas: das expectativas constituintes à realidade nos tribunais	145
3.3. A coerência entre as posições assumidas pelo TJRJ e a realidade social fluida	151
3.4. Considerações finais	157
4. Últimas palavras	161
5. Referências Bibliográficas	164

Lista de figuras

Figura 1- Mapeamento das favelas cariocas em 1920.	25
Figura 2 – Mapeamento das favelas cariocas em 1940.	28
Figura 3 – Mapeamento das favelas cariocas em 1960.	32
Figura 4 - Mapeamento das favelas cariocas nos anos 1990.	40
Figura 5 – Gráfico indicativo do número de publicações acadêmicas sobre as favelas da cidade do Rio de Janeiro entre 1900 e 2000.	42
Figura 6 - Mapeamento das favelas cariocas em 2000.	41
Figura 7 – Comparação entre indicadores de qualidade urbana na favela e na cidade formalmente constituída em 1991 na cidade do Rio de Janeiro.	47
Figura 8 – Mapa da cidade do Rio de Janeiro colorido segundo o índice de desenvolvimento social de cada bairro no ano de 2000, baseado no senso 2000 do IBGE..	48
Figura 9 – Mapa da Cidade do Rio de Janeiro dividido em áreas de planejamento municipal (APs).	49
Figura 10 – Mapa das favelas da Cidade do Rio de Janeiro em 2008.	51
Figura 11 - Percentual de moradores de favelas na população total do município do Rio de Janeiro em 2000.	53
Figura 12 – Número de moradores de favela por área de planejamento municipal na cidade do Rio de Janeiro comparado ao número total de moradores da cidade do Rio de Janeiro por área de planejamento municipal em 2000 – Dados do IBGE publicados pelo IPP.	54
Figura 13 – Área (em Km ²) ocupada por cada área de planejamento municipal da cidade do Rio de Janeiro e pelo conjunto de favelas nelas locada em 2004.	56
Figura 14 – Mapa da distribuição de grupos criminosos milicianos nas favelas da cidade do Rio de Janeiro em 2010.	60
Figura 15 – Gráfico com o total de área ocupada (em Km ²) por cada área de planejamento municipal da cidade do Rio de Janeiro e o percentual que cada uma dessas áreas corresponde na cidade. Cálculo baseado em dados de CAVALLIERI & LOPES, 2006.	64

Figura 16 – Número de julgados cíveis propostos nos anos 1980 (1980-1989); 1990 (1990-1999) e; 2000 (2000-2009) no TJRJ levantados a partir da palavra de busca “favela” no acervo jurisprudencial do Tribunal.	74
Figura 17 – Autoria das demandas proposta entre 1980 e 2009 relacionadas objetiva ou subjetivamente com a favela constantes do acervo de julgados cíveis do TJRJ que contém na ementa a palavra “favela”.	77
Figura 18 – Número de moradores de favelas autores de ações judiciais ao longo dos últimos anos no TJRJ em um espaço amostral composto por julgados cíveis levantados no acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca “favela”.	78
Figura 19 – Percentual de demandas individuais e coletivas encontradas no acervo de julgados cíveis do TJRJ em levantamento realizado através da palavra de busca “favela” abrangendo o período de 1980 a 2009.	81
Figura 20 – Motivo pelo qual foram propostas as Ações Cíveis Públicas pelo Ministério Público no TJRJ nos anos 1990 (de 1990 a 1999). Análise de espaço amostral obtido a partir de levantamento jurisprudencial cível no TJRJ com palavra de busca “favela”	88
Figura 21 – Percentual de demandas cíveis levantadas a partir da palavra de busca “favela” no acervo jurisprudencial do TJRJ no período de 1980 a 2009, distribuídas segundo o local da cidade do Rio de Janeiro onde ocorre a situação deu causa a demanda judicial.	88
Figura 22 – Tempo de duração das demandas cíveis filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca “favela” no período dentre 1980 e 2009. Neste quadro análise comparativa de três linhas: uma representando o quadro geral de demandas; outra a demanda de moradores de favelas e; por fim uma terceira linha representando a demanda dos moradores da cidade formalmente constituída.	90
Figura 23 – Espaço amostral composto de julgados cíveis do TJRJ originados no período de 1980 a 2009 levantados do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra “favela”.	92

Figura 24 – Jurisprudência do TJRJ composta de julgados cíveis entre o período de 1980 a 2009 filtrada a partir da palavra de busca “favela” neste gráfico analisada sob a perspectiva do tipo de ação que cada julgado representa.	93
Figura 25 - n amostral de jurisprudência do TJRJ composta de julgados cíveis entre o período de 1980 a 2009, filtrados a partir da palavra de busca “favela”, neste gráfico analise sob a perspectiva dos demandados apenas por moradores de favelas.	94
Figura 26 – Tipo de ação cível proposta por proprietário de terrenos e imóveis que nos anos 1980 (entre 1980 e 1989) demandam o Estado perante o TJRJ. Espaço amostral filtrado do acervo jurisprudencial cível do TJRJ a partir da palavra de busca “favela”	98
Figura 27 – Elementos presentes na fundamentação de decisões judiciais do TJRJ entre 1980 e 1989 em ementas de decisões filtradas do acervo jurisprudencial cível do TJRJ a partir da palavra de busca “favela”.	100
Figura 28 – Autoria das demandas judiciais cíveis propostas entre 1990 e 1999 no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca “favela”.	101
Figura 29 – Parte ré em demandas judiciais cíveis propostas entre 1990 e 1999 perante o TJRJ. Análise a partir de levantamento de julgados cíveis do acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca “favela”.	104
Figura 30 – Parte ré em demandas judiciais cíveis propostas por moradores de favelas cariocas entre 1990 e 1999 perante o TJRJ. Análise a partir de levantamento de julgados cíveis do acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca “favela”.	104
Figura 31 – perfil das demandas cíveis propostas contra o Estado entre 1990 e 1999 no acervo jurisprudencial cível do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca “favela”.	107
Figura 32 – Análise comparativa do perfil das demandas cíveis propostas por moradores da favela e da cidade formalmente constituída no período entre 1990 e 1999 registradas no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca “favela”.	109

Figura 33 – análise do local onde ocorre a violência categorizada na “figura 15” deste trabalho como “demais tipos de violência” em demandas cíveis propostas entre 1990 e 1999 no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca “favela”.	110
Figura 34 - análise comparativa entre moradores da favela e moradores da cidade formalmente constituída quanto ao perfil das demandas cíveis propostas entre 1990 e 1999 no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca “favela”, agrupadas em três grandes categorias: * Propriedade e Patrimônio; **Vida e Integridade Física; ***Demais direitos fundamentais positivados na Constituição Federal de 1988.	111
Figura 35 – Elementos presentes na fundamentação de decisões judiciais cíveis propostas perante o TJRJ entre 1990 e 1999 em ementas de decisões filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca “favela”.	112
Figura 36 – Ementas de decisões judiciais cíveis do TJRJ entre 1990 e 1999 filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca “favela” que citam na fundamentação da decisão a CRFB/1988.	114
Figura 37 – Princípios Constitucionais mencionados por magistrados do TJRJ na fundamentação de decisões que citam a Constituição Federal de 1988 (figura 19) em julgados cíveis proferidos em ações judiciais propostas entre 1990 e 1999 filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca “favela”.	115
Figura 38 – Autoria das demandas judiciais cíveis propostas entre 2000 e 2009 no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca “favela”.	116
Figura 39 – Parte ré em demandas judiciais cíveis propostas entre 2000 e 2009 no acervo jurisprudencial cível do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca “favela”.	117
Figura 40 – Parte ré em demandas judiciais cíveis propostas por moradores de favelas entre 1990 e 1999 no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca “favela”.	117
Figura 41 – Perfil das demandas cíveis propostas entre 2000 e 2009 no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca “favela”.	119

Figura 42 – Análise comparativa entre moradores da favela e moradores da cidade formalmente constituída, quanto ao perfil das demandas cíveis propostas entre 2000 e 2009 perante o TJRJ. Dados levantados no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca “favela”.	120
Figura 43 – Análise comparativa entre moradores da favela e moradores da cidade formalmente constituída, quanto ao interesse em jogo nas demandas cíveis, propostas entre 2000 e 2009..	121
Figura 44 – Elementos presentes na fundamentação de decisões judiciais cíveis em ações propostas perante o TJRJ entre 2000 e 2009. Ementas de decisões filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca “favela”.	122
Figura 45 – Ementas de decisões judiciais em ações cíveis propostas entre 2000 e 2009 filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca “favela” que citam na fundamentação da decisão a CRFB/1988.	123
Figura 46 – Ementas de decisões judiciais cíveis do TJRJ entre 1990 e 1999 filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca “favela” que citam na fundamentação da decisão a CRFB/1988.	124
Figura 47 – Percentual equivalente a soma das áreas (m ²) ocupadas pelas 3 maiores comunidades (em m ²) em 2008 em cada área de planejamento municipal da cidade do Rio de Janeiro – segundo dados disponíveis no sistema SABREN.	130
Figura 48 – Análise comparativa do numero da incidência demandas cíveis ao longo do tempo – de 1980 a 2009 – relacionadas às 3 maiores comunidades (em m ²) em 2008, segundo o sistema SABREN, ou a seus moradores perante o TJRJ, a partir de pesquisa com o nome das favelas como chave de busca no acervo jurisprudencial do Tribunal.	131
Figura 49 – Mapa da cidade do Rio de Janeiro indicando suas áreas de planejamento (APs) conforme publicado pelo IPP (Instituto Pereira Passos) em 2010, com símbolo da justiça marcando os bairros que contam com a presença do TJRJ através de foros regionais.	133