2

CAPÍTULO II - Democratização do judiciário para moradores de favelas

2.1
Parte I - Análise do acesso de moradores de favelas cariocas ao TJRJ ao longo do tempo

2.1.1
Introdução

A Constituição de 1988, símbolo da redemocratização brasileira, foi responsável pela ampliação do rol de direitos não só civis, como também políticos, econômicos, sociais e culturais, entre outros como os chamados direitos de terceira geração[46] (SANTOS, 2008). Segundo Santos (2008), esta ampliação de direitos e garantias positivados na Constituição de 1988 tende a aumentar a expectativa dos cidadãos de os verem efetivados "*de forma que, a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de recurso aos tribunais*" (SANTOS, 2008: 18). Na medida em que a via judicial surge como alternativa para se alcançar direitos quando o "Estado Intervencionista" (SANTOS, 2008: 19) não consegue promover políticas sociais capazes de distribuí-los, os tribunais passam a assumir novo protagonismo: o papel de distribuir direitos. (SANTOS, 2008)

> As pessoas vão ao Tribunal exactamente para poderem ter acesso a medicamentos que de outra maneira não teriam. (...) Temos, assim, o sistema judicial a substituir-se ao sistema da administração pública, que deveria ter realizado espontaneamente essa prestação social. (SANTOS, 2008: 19).

Quantos de nós já ouvimos e lemos notícias semelhantes a estas nos jornais? Enquanto na maioria dos países centrais, direitos e garantias fundamentais foram conquistados ao longo de um processo histórico, países periféricos e semiperiféricos, como o Brasil, sofrem um "curto-circuito histórico" (SANTOS, 2008) ao passar da ditadura militar ao regime democrático através da

[46] "(...) meio ambiente, qualidade de vida e direitos do consumidor" (*SANTOS, 2008: 18*).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

consagração de um ato constitucional. Uma natural consequência é a dificuldade do Estado de efetivar um rol extenso de direitos constitucionais sem o respaldo de políticas públicas e sociais consolidadas.

Quando olhamos a realidade das favelas é isto o que vemos: um Estado que não deu conta de promover direitos sociais fundamentais nos moldes universais indicados pela Constituição. Apesar dos direitos e garantias constitucionais, as últimas duas décadas de história das favelas retratam que a realidade é fruto de um processo histórico, não da vontade do legislador, ainda que constituinte. Como conciliar, portanto, história e norma, fato e direito, realidade e expectativa?

Segundo Santos (2008), esta incapacidade da administração pública de dar conta da nova demanda social por direitos, ora amparada na Constituição Federal, leva a um deslocamento de legitimidade do Estado dos poderes Executivo e Legislativo para o poder judiciário. "*Esse movimento leva a que se criem expectativas positivas elevadas a respeito do sistema judiciário, esperando-se que resolva os problemas que o sistema político não consegue resolver*". (SANTOS, 2008: 21).

Na medida em que as pessoas passam a ter mais consciência de direitos, passam também a recorrer mais aos tribunais para protegerem ou exigirem a sua efetiva execução (SANTOS, 2008:19). Mas será que é mesmo assim? Como esse processo se desenrola é a análise a que se propõe este capítulo, que investigará alguns aspectos da relação entre os moradores de favelas cariocas e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Entender se realmente se verifica esta ampliação na busca pela efetivação de direitos através do judiciário após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quem participa desta busca desde seu início aos últimos anos, bem como, a resposta que vem o poder judiciário dando a estas demandas, é o objetivo da nossa investigação neste terceiro capítulo.

2.1.2
Desenho metodológico

Com base nos critérios de investigação utilizados por MOREIRA (2006), realizamos inicialmente um levantamento de demandas judiciais relacionadas à realidade das favelas cariocas e/ou seus moradores, a partir do acervo

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

jurisprudencial cível disponível no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) em seu sítio na internet. Este levantamento jurisprudencial abrangeu, inicialmente, apenas julgados cíveis no período entre 1980 e 2009. Este período foi dividido, para fins de análise, em três: de 1980 a 1989; de 1990 a 1999; e de 2000 a 2009. A palavra chave utilizada na busca jurisprudencial foi sempre a mesma: “favela”.

Existe mais de um motivo para a escolha dos anos “1980” para iniciar nosso levantamento jurisprudencial. Além do fato da democratização do Brasil e a promulgação da Constituição atualmente em vigor terem ocorrido neste período, a partir do final dos anos 80, o sistema judicial adquiriu forte proeminência em muitos países latino-americanos recebendo, desde então, muitos investimentos financeiros (SANTOS, 2008). Os anos 1980, portanto, gera em muitos estudiosos uma expectativa positiva no que tange à distribuição de direitos e democratização do país. Por este motivo, nossa pesquisa se inicia nos anos 1980, incluindo o período anterior à promulgação da Constituição Federal, que só acontecera em 1988. Após realizada esta escolha, ao iniciarmos o levantamento jurisprudencial, verificamos que não há qualquer julgado no TJRJ que contenha a palavra “favela” anterior os anos 80. Deste modo, mesmo que tivéssemos a intenção de abranger um período temporal maior, não encontraríamos material para isto.

A palavra “favela” foi escolhida em detrimento da palavra “comunidade”, pois, a partir da palavra “comunidade”, inúmeros outros julgados relacionados as mais diversas comunidades foram encontrados, e, dentre eles, poucos julgados relacionados às comunidades faveladas. A partir da palavra de busca “favela”, conseguimos acessar um grande acervo de julgados majoritariamente ligados às favelas cariocas e/ou a seus moradores. Para melhor atender aos propósitos desta pesquisa, optamos, portanto, pela palavra de busca “favela” para fazer nosso levantamento de julgados do TJRJ.

Importante ainda frisar que a jurisprudência pesquisada é composta apenas de julgados cíveis do TJRJ. Isto porque, apesar de haver um número ainda maior de julgados criminais com a palavra “favela” no âmbito da justiça penal, não necessariamente estes casos ilustram uma busca do morador de favela pelo judiciário para resolução de conflitos, nem necessariamente representam uma consciência destes moradores acerca de direitos. Na maioria dos casos em que o morador de favela figura em ações no âmbito da justiça penal é na qualidade de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

réu (LOPES, 1989; SANTOS, 1989). Considerando que no âmbito da justiça civil, muito mais do que na justiça penal, é possível falar em procura real ou potencial à justiça (SANTOS, 1989), os julgados da justiça penal não foram considerados nesta pesquisa, mas tão somente os julgados cíveis do TJRJ.

> O conhecimento científico é sempre uma busca de articulação entre uma teoria e a realidade empírica; o método é o fio condutor para se formular esta articulação. O método tem, pois, uma função fundamental: além do seu papel instrumental, é a "própria alma do conteúdo", como dizia Lenin (1965), e significa o próprio "caminho do pensamento", conforme a expressão de Habermas (1987) (...) Quanto mais complexo for o fenômeno sob investigação, maior deverá ser o esforço para se chegar a uma quantificação adequada, em parte porque algumas atividades são inerentemente difíceis de serem mensuradas e quantificadas e, em parte, porque, até o presente momento, descrições matemáticas excessivamente complicadas são extremamente intratáveis, do ponto de vista de solução, para que tenham algum valor prático. Deve, então, ser exercitada uma considerável habilidade no julgamento de quais fatores são relevantes, ou pelo menos aproximadamente relevantes, para um determinado problema. (MINAYO & SANCHES, 1993)

Considerando o pensamento de Minayo & Sanches (1993) sobre o método para análise de uma realidade social complexa como esta, optamos por realizar a partir do material levantado junto ao TJRJ – nosso espaço amostral – uma investigação quantitativa do cabeçalho das decisões judiciais e quali-quantitativa da ementa dessas decisões[47]. Acreditamos que as duas investigações, quantitativa e quali-quantitativa, não se opõem, mas, pelo contrário, utilizadas em conjunto atuariam de maneira complementar e nos ajudariam a melhor refletir o movimento do real ora em análise.

Para a análise quantitativa do material levantado foram consideradas como categorias analíticas primárias os seguintes itens presentes no cabeçalho: (1) ano do recurso[48], (2) tipo de recurso, (3) ano do processo originário do qual o recurso é desdobramento (4) ano de julgamento do recurso, e (5) o desembargador que

[47] "A primeira atua em níveis da realidade, onde os dados se apresentam aos sentidos: "níveis ecológicos e morfológicos", na linguagem de Gurvitch (1955). A segunda trabalha com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões. A primeira tem como campo de práticas e objetivos trazer à luz dados, indicadores e tendências observáveis. Deve ser utilizada para abarcar, do ponto de vista social, grandes aglomerados de dados, de conjuntos demográficos, por exemplo, classificando-os e tornando-os inteligíveis através de variáveis. A segunda adéqua a aprofundar a complexidade de fenômenos, fatos e processos particulares e específicos de grupos mais ou menos delimitados em extensão e capazes de serem abrangidos intensamente." (*MINAYO & SANCHES, 1993*).

[48] Como a pesquisa levanta julgados do TJRJ, estes sem sua esmagadora maioria são constituídos de recursos interpostos contra decisões proferidas pelo juiz de primeira instância.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

julgou o recurso; e o seguinte item presente na ementa: se foi mencionada a Constituição Federal de 1988 na decisão do Tribunal de Justiça.

Além dessas categorias analíticas primárias, extraídas diretamente dos julgados, criamos uma categoria secundária: tempo de duração da demanda. Para isso calculamos o tempo que as demandas duravam desde o ano de propositura da ação inicial (item "3") até o ano de julgamento do recurso (item "4").

Paralelamente à análise quantitativa, realizamos uma análise quali-quantitativa dos julgados. Como toda investigação jurisprudencial foi feita a partir do conteúdo das ementas das decisões do Tribunal de Justiça, a análise quali-quantitativa utilizou o padrão de informações que regularmente é publicado nas ementas. Algumas das categorias analíticas estabelecidas *a priori* para a análise quali-quantitativa dos julgados foram descartadas ao longo da análise por mostrarem-se incompatíveis com parte do acervo de decisões levantado, inviabilizando a análise comparativa de seus conteúdos. Portanto para elucidar os padrões e características destas demandas ao longo do tempo e do espaço, foram mantidas apenas as categorias analíticas presentes em toda a amostra obtida. Vale destacar que os itens levantados nesta análise não são objetivos e incontroversos como os elencados na análise quantitativa, mas sim fruto de interpretação da pesquisadora acerca do conteúdo das ementas estudadas, portanto, as categorias estabelecidas a partir da análise das ementas foram: (1) autor da demanda no processo de origem, (2) réu da demanda no processo de origem, (3) abrangência da demanda – se de natureza individual ou coletiva, (4) local onde se localiza o episódio que está sendo discutido em juízo – se foi na favela ou fora dela, (5) a roupagem jurídica que a demanda recebera como ação originária[49], (6) o objeto jurídico – ou seja, o bem juridicamente tutelado na demanda; (7) o objeto material

[49] Apesar de todos os recursos apresentarem o número do processo de origem e neste número, o ano de propositura da ação originária, muitas dessas ações originárias estão arquivadas. Sendo assim, não foi possível acessar ao nome da ação proposta em sede de primeira instância para cada um dos recursos julgados pelo TJRJ apresentados em nosso recorte amostral. Por este motivo, a partir da análise da discussão em sede de segunda instância, na maioria dos casos, foi possível identificar o tipo de ação que foi proposto em sede de primeira instância. No entanto, esta ação foi estimada a partir da interpretação do conteúdo das ementas dos julgados do TJRJ ora analisados e não por informação fornecida pelo próprio TJRJ.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

[50] – os interesses do mundo real em jogo na demanda, para além dos interesses juridicamente tutelados e, (8) o tipo de argumento usado pelo TJRJ para fundamentar sua decisão – se exclusivamente jurídico ou também político e social e, (9) a presença ou não de ativismo judicial na decisão.

No levantamento jurisprudencial foram encontrados, entre 1980 e 2009, 171 registros de decisões judiciais do TJRJ que continham em sua ementa a palavra "favela". A partir deste levantamento, realizamos uma triagem com o objetivo de filtrar um espaço amostral que contivesse apenas as decisões judiciais que efetivamente discutiam o fenômeno social da favela carioca ou que representassem demandas de moradores de comunidades faveladas. Para isto levamos em consideração neste trabalho apenas as decisões que continham discussões relacionadas em algum nível com a favela. Com este critério, analisamos o conteúdo de todas as 171 ementas de decisões judiciais encontradas ao longo do levantamento e identificamos em cada uma delas: (a) o bem jurídico da demanda[51] e sua relação com a favela e; (b) se as partes partes envolvidas da demanda - seja como recorrente ou como recorrido – eram moradores de favela. A partir desta triagem, descartamos 18 julgados de nossa amostra. Nestes 18 registros, as ementas de decisões judiciais do TJRJ apenas ventilavam a palavra favela, mas não discutiam fatos relacionados à favela nem eram originadas por demandas de seus moradores. Por esses registros não terem qualquer relação de natureza objetiva ou subjetiva com a favela, não foram considerados nesta

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

[50] Uma demanda, por exemplo, uma ação para cumprimento de um contrato em uma relação de consumo, quando analisada no mundo real pode significar a busca por uma prestação de um serviço público essencial como luz ou água, no entanto, perante o judiciário, o objeto é jurídico é uma relação contratual. Para isso criamos a categoria "objeto material" a fim de identificar o interesse que no mundo real representa o objeto jurídico de uma demanda.

[51] "Bem jurídico é toda coisa que pode ser objeto do Direito. Bem é tudo quanto pode proporcionar ao homem qualquer satisfação. Nesse sentido se diz que a saúde é um bem, que a amizade é um bem e etc. Mas juridicamente falando, bens são os valores materiais ou imateriais que podem ser objeto de uma relação de direito. Para que seja objeto de uma relação jurídica é preciso que o bem tenha idoneidade para satisfazer um interesse econômico - portanto, que tenha valor econômico - e, que subordine-se juridicamente a um titular. No direito penal, refere-se a valores específicos os quais a sociedade elegeu como de fundamental importância. Devido a essa importância, os bens jurídicos servem de base material para a tipificação de tipos penais. Exemplos: direito à vida, à liberdade, à honra, à propriedade, etc. É com base nos bens jurídicos que os crimes são elencados no Código Penal: crimes contra a vida, contra a honra, contra o patrimônio, etc." Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Bem_jur%C3%ADdico>.

pesquisa. Além disso, das 163 ementas restantes, foram detectados e excluídos do três julgados que apareciam de forma duplicada. Com base nesta triagem, o "n" amostral passou de 171 para 150 registros de ementas de decisões judiciais do TJRJ proferidas no período entre 1980 e 2009.

A análise do acesso ao judiciário no tempo é realizada neste trabalho, como supracitado, em três etapas: anos 1980 (de 1980 a 1989); anos 1990 (de 1990 a 1999); e anos 2000 (de 2000 a 2009). A opção por dividir em três grupos foi feita com o intuito de facilitar a correlação de dados deste capítulo com o anterior e, assim, otimizar nossas análises para a compreensão desta realidade.

Desta forma, os 150 julgados foram divididos em três grupos. Vale registrar que esta divisão de julgados por grupos levou em consideração o ano de propositura da ação incial que deu origem ao julgado proferido pelo TJRJ e não o ano de interposição do recurso, vez que, apesar dos recursos no TJRJ terem um ano de interposição, nem sempre este ano está na mesma década na qual a ação inicial foi proposta.

Ainda no que tange aos instrumentos de pesquisa qualitativos, foram realizadas entrevistas que, de forma complementar à investigação jurisprudencial, auxiliaram na compreensão de alguns fenômenos apurados ao longo desta pesquisa. Estas entrevistas foram realizadas em 2010 a partir da confecção de questionários semiestruturados que foram respondidos por advogados e demais profissionais liberais integrantes da RENAP (Rede de Advogados Populares) em conversas presenciais. Ao todo, foram entrevistados três advogados populares e um historiador que atuam e/ou atuaram no atendimento jurídico a comunidades assistidas pela RENAP.

A observação *in loco* na rotina do complexo de favelas da Maré, bem como na favela da Rocinha, também foi utilizada de maneira complementar para a compreensão e discussão de fenômenos descritos ao longo desta etapa de nossa pesquisa.

Por fim, importante considerar que nosso espaço amostral é constituído por julgados levantados a partir de uma pesquisa temporalmente situada no ano de 2010. Este espaço amostral pode, portanto, sofrer mudanças a curto e longo prazo na medida em que recursos interpostos perante o TJRJ ao longo destas últimas três décadas tiverem seu julgamento proferido pelo Tribunal. Deste modo, o universo amostral ora em análise não exclui ulteriores modificações a partir de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

dados novos advindos da rotina do Tribunal. A amostra ora apresentada é, portanto, fotografia do real e, como toda fotografia que nos ajuda a conhecer um pouco da realidade, possui limitações em ilustrá-la com completude.

2.1.3
Alguns resultados gerais

2.1.3.1
O acesso da favela e seus moradores ao Tribunal

Verificamos em nossa análise que a incidência de demandas que discutem a favela ou que foram propostas por moradores de favelas vêm crescendo significativamente ao longo dos últimos anos.

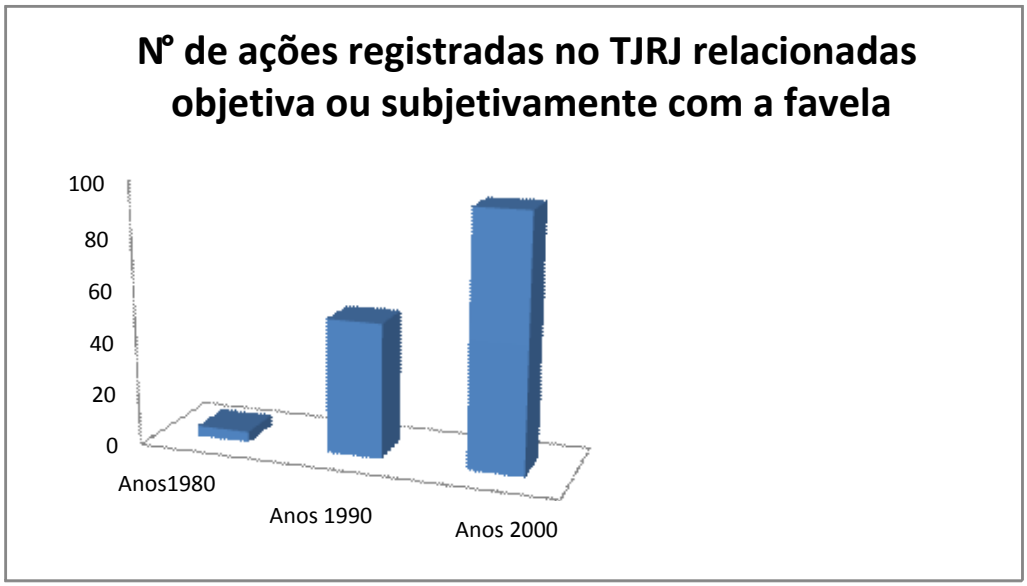


Figura 16 – Número de julgados cíveis propostos nos anos 1980 (1980-1989); 1990 (1990-1999) e; 2000 (2000-2009) no TJRJ levantados a partir da palavra de busca "favela" no acervo jurisprudencial do Tribunal.

Apenas 3% do nosso "n" amostral é composto de ações propostas nos anos 1980, 34% das ações foram propostas nos anos 1990 e 63% das ações foram propostas nos últimos anos entre 2000 e 2009, mostrando um aumento da presença da favela na agenda do TJRJ. Em todo o acervo jurisprudencial do TJRJ só foi encontrada uma demanda com a palavra favela anterior à data de promulgação da Constituição Federal de 1988. Foi uma ação proposta em 1984

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

por uma pessoa que não morava em uma favela e cuja a formação de uma favela em sua propriedade estava lhe gerando danos patrimoniais. Todas as demais ações propostas nos anos 1980 datam de 1989, ou seja, foram ações propostas após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O curioso deste grupo de julgados – anos 1980 – é que todas as ações que se propõem a discutir a favela não foram propostas por moradores de favelas, mas por proprietários de imóveis na cidade formalmente constituída que tiveram seu patrimônio desvalorizado ou ameaçado em função da ocupação irregular de terrenos para construção de habitações precárias, ou seja, em função de processos de "favelização", sejam eles ocorridos em patrimônio do próprio demandante ou em regiões próximas a ele, afetando economicamente seu patrimônio. Esses proprietários começam, portanto, nos anos 1980, a se insurgir contra o Estado e a demandar pela via judicial não apenas indenizações pelo prejuízo sofrido em seu patrimônio, como também a atuação da administração pública no sentido da remoção destas favelas. Nos anos 1980, portanto, todas as ações propostas foram feitas em face do Estado, ou seja, tiveram o Estado como réu.

Com o passar do tempo, o perfil do titular da ação que se propõe a discutir a favela começa a mudar. Se nos anos 80 todas as ações foram propostas por moradores da cidade formalmente constituída, os anos 1990 vai contar com um crescente número de demandantes moradores de favelas. A primeira ação proposta por um morador de favela que encontramos data de 1993. Trata-se de demanda proposta por morador de favela em face de outro também morador de favela, um ex-marido e uma ex-mulher que em seu divórcio discutiam sobre o valor do imóvel que ambos construíram juntos na favela onde moravam. Como a grande maioria dos imóveis construídos em favela, este imóvel era uma construção irregular e no "bom direito" não possuia valor comercial. O juiz que julgou a demanda na primeira instância, em respeito ao direito positivo e à "ordem pública", não falou sobre a partilha do imóvel, considerando o mesmo sem valor econômico e, portanto, juridicamente inexistente no mundo formal. A demanda supreendentemente chega ao Tribunal de Justiça – e este fato em si, um divórcio de moradores de favela chegando ao Tribunal de Justiça é um tanto quando inovador – e o mesmo se posiciona à altura da provocação e entende que o imóvel

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

na favela possui sim valor econômico. Entendendo assim, determina o Tribunal que o juiz em primeira instância proceda a partilha do bem[52]. Apesar da inovação que o caso traz ao mundo jurídico e que representa na relação entre o direito e o mundo real, é relevante ponderar que entendimentos diversos foram manifestados por outros desembargadores do TJRJ em casos semelhantes ao longo das últimas 3 décadas. Um exemplo disso é o julgado recente proferido em 2008 pela Sétima Câmara Cível, onde a desembargadora Maria Henriqueta Lobo adere ao entendimento de que o imóvel em favela não possui valor comercial em sua decisão[53].

O panorama do protagonismo em ações judiciais em nosso espaço amostral se configura da seguinte maneira:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

[52] Trata-se de julgamento proferido em 11 de novembro de 1993 pela Des. Bias Gonçalves da Segunda Câmara Civil do TJRJ em sede de apelação. Processo n° 0007926-77.1993.8.19.0000 (1993.001.04156) com a seguinte ementa: ”DIVÓRCIO DIRETO - PARTILHA DE BENS - POSSE - Partilha de bens em ação direta de divorcio. **Suficientemente comprovada a existência de posse mais que trintenária - sobre terreno e benfeitorias em favela, com valor econômico, deve constar da sentença de divorcio a parcela desse direito que cabe a cada ex-cônjuge.** Parcial provimento do recurso do autor, para inclusão da partilha na sentença de divorcio, restando prejudicada a preliminar de nulidade do processo, porque decidido o mérito em favor daquele a quem aproveitaria a sua decretação. (DP). (nosso grifo)

[53] Trata-se do Julgado proferido em 04 de junho de 2008 pela Des. Maria Henriqueta Lobo da Sétima Câmara Civil do TJRJ em sede de Agravo de Instrumento. Processo n°. 0015054-26.2008.8.19.0000 (2008.002.06554), com a seguinte ementa: “Agravo de instrumento. Execução de título judicial. Penhora de bem imóvel. Pedido de substituição do bem penhorado. Indeferimento. Não anuência do credor. **Bem imóvel oferecido pelo executado em substituição que se encontra encravado dentro de uma favela, não possuindo qualquer valor no mercado imobiliário.** É lícito ao credor recusar bens oferecidos à penhora que se revelarem de difícil alienação, isto porque a execução é feita no seu interesse, e não no do devedor. Inexistência, ainda, de prova nos autos do registro imobiliário competente do imóvel oferecido pelo executado. Desprovimento do recurso.” (nosso grifo)

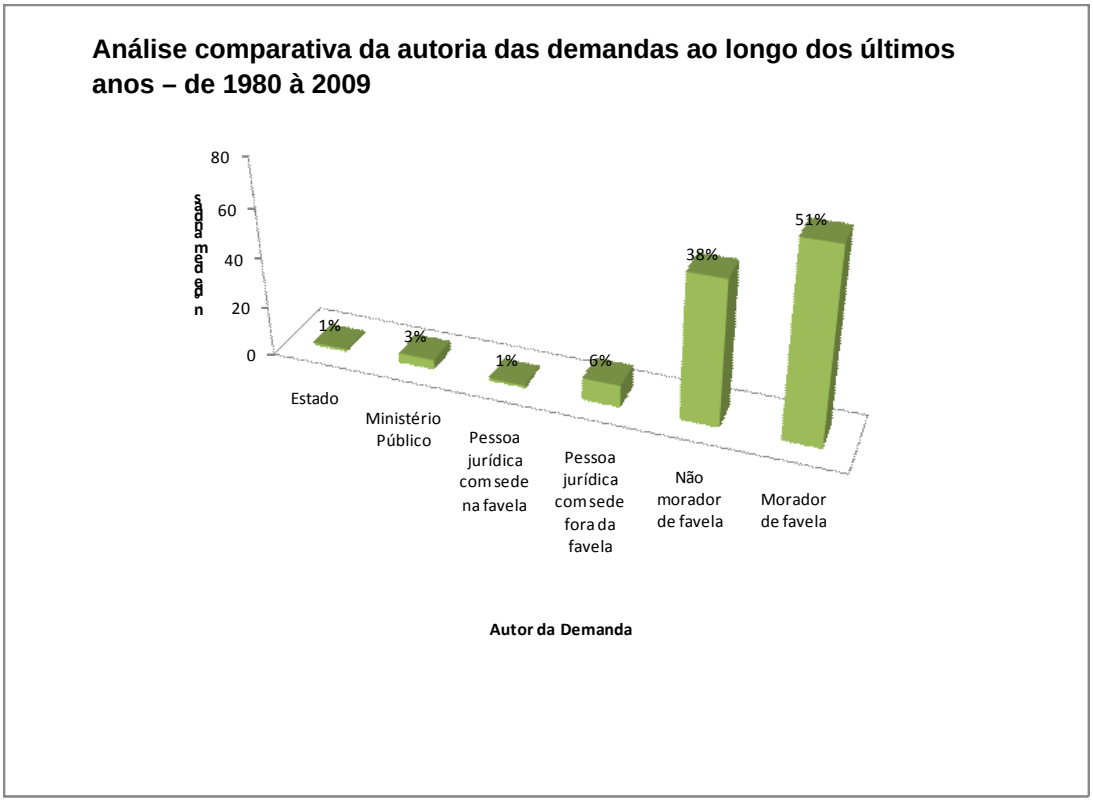


Figura 17 – Autoria das demandas proposta entre 1980 e 2009 relacionadas objetiva ou subjetivamente com a favela constantes do acervo de julgados cíveis do TJRJ que contém na ementa a palavra "favela".

Dentre os autores das demandas, encontramos: 1) o Estado, autor de apenas uma das ações analisadas na jurisprudência; 2) também com apenas uma incidência aparece a categoria "Pessoa jurídica com sede na favela", que é composta por uma instituição sem fins lucrativos que presta serviço de assistência social na favela; 3) em seguida vem o Ministério público como autor de 4 ações civis públicas que serão detalhadas adiante e; 4) as Pessoas jurídicas com sede fora da favela – condomínios, prestadoras de serviços de telefonia, luz e TV a cabo e, ainda, empresas seguradoras – com um total de 9 ações; 5) A grande massa de ações, no entanto, é proposta por pessoas físicas, tanto moradoras da cidade formalmente constituída – consubstanciando a autoria de 58 ações; 6) como moradoras de favelas – totalizando a autoria de 77 ações. Apesar dos moradores de favela comporem o conjunto mais significativo de autores de demandas nesta amostra, o crescimento deste número foi um fenômeno gradativo, construído ao longo de anos, como podemos ver a partir da linha do tempo abaixo,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

que mostra a evolução do protagonismo de moradores de favelas em ações judiciais ao longo dos últimos anos:

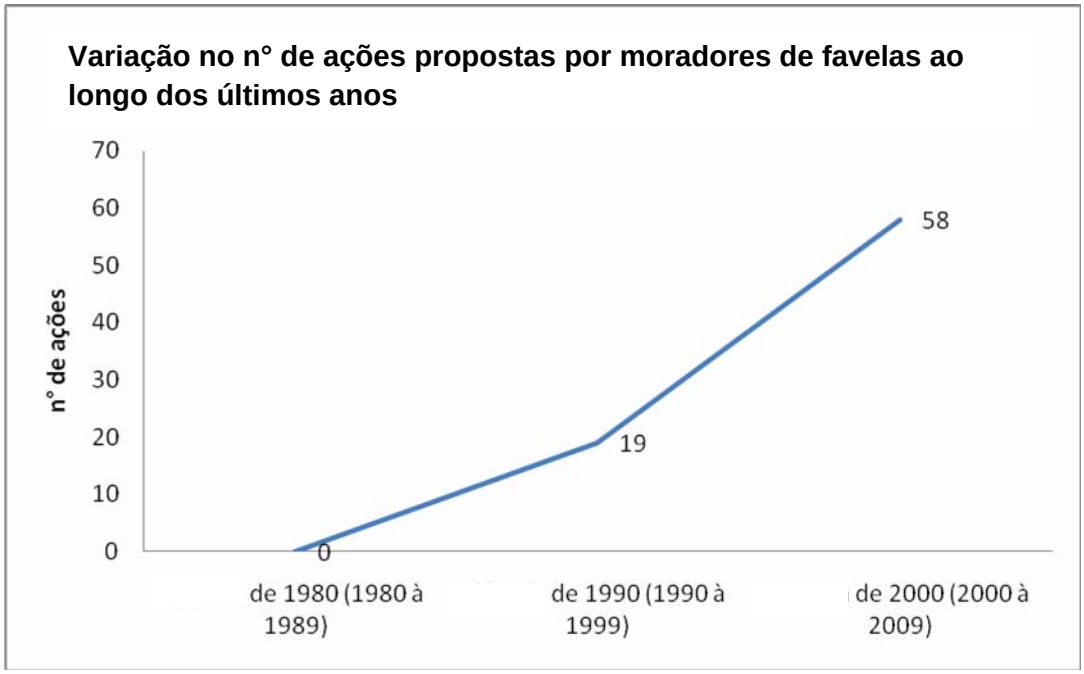


Figura 18 – Número de moradores de favelas autores de ações judiciais ao longo dos últimos anos no TJRJ em um espaço amostral composto por julgados cíveis levantados no acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca "favela".

Estes dados podem ser interpretados à luz de acontecimentos macro como, por exemplo, a promulgação da Constituição Federal de 1988 com a positivação de direitos e garantias, entre eles a garantia do gratuito e universal acesso à justiça. É possivel imaginar que o movimento de democratização que marcou os anos 1980 tenha influenciado o aumento no acesso de moradores de favelas ao Tribunal de Justiça. No entanto, pessoas só recorrem aos tribunais para exigir direitos na medida em que tomam consciência destes direitos. (SANTOS, 2008). Neste sentido, a partir dos anos 1980, alguns fenômenos que marcaram a história das favelas podem ser destacados como promotores de uma consciência acerca de direitos. Dentre as polítcas públicas, destacamos o movimento iniciado por Brizola nos anos 1980 com o intuito de trazer a favela para a institucionalidade democrática, o projeto municipal Favela-Bairro nos anos 1990 que leva o Estado para dentro das favelas, urbanizando e promovendo direitos sociais básicos, e, nesta última década, o PAC das favelas. Deste modo, moradores de favelas beneficiados por iniciativas do Estado entram em contato com um universo cada

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

vez mais amplo de cidadania que historicamente era desconhecido no ambiente da favela. As gerações que nascem neste novo contexto de presença estatal conhecem na favela um referencial de cidadania mais amplo que as gerações anteriores que viviam a total exclusão social e urbanística. Paralelamente às políticas públicas, organizações não governamentais também aparecem neste cenário, especialmente nos anos 1990, atuando em favelas através de projetos como o Balcão de Direitos do Viva-Rio (MOREIRA, 2006). Assumindo um papel de mediadores sociais, essas organizações geram informações acerca de direitos e promovem cidadania nestes espaços. Ou seja, mais que a promulgação da Constituição Federal de 1988, o que vemos neste período possivelmente influenciando esta realidade é o movimento de promoção de políticas públicas sociais para inclusão das favelas na institucionalidade democrática e seus moradores no rol de cidadãos, sujeitos de direito. No entanto, vale lembrar que este movimento não se distribui de maneira uniforme entre as favelas da cidade do Rio de Janeiro. Como vimos no capítulo anterior, tanto as políticas públicas para favelas como a atuação de organizações não governamentais não se distribuem de maneira igual entre as diferentes áreas da cidade. A consequência disto, no entanto, será investigada, analisada e discutida adiante no tópico "análise espacial do acesso de moradores de favelas ao TJRJ".

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

2.1.3.2
As favelas, as Ações Coletivas e o Tribunal

Para analisarmos nosso "n" amostral segundo a categoria analítica "abrangência da demanda", definimos duas subcategorias: demandas individuais e demandas coletivas. As demandas individuais seriam as propostas por pessoas físicas ou jurídicas para defesa de seus interesses privados particulares. As demandas coletivas seriam as Ações Civis Públicas e coletivas, propostas pelo rol de atores definidos em lei[54] com a finalidade também definida em lei[55] de defender

[54] A lei 11.448/07 alterou o rol de legitimados à propositura de Ação Civil Pública previsto no art. 5º da Lei 7.347/85 para nele incluir a Defensoria Pública. A nova redação do rol de legitimados a propositura de ação civil pública é, portanto, a seguinte:
"Art. 5° da Lei 11.448/07 - Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:
I - o Ministério público;
II - a Defensoria Pública;

interesses difusos[56], coletivos[57] e individuais homogênios[58] da coletividade. Investigando nos deparamos, portanto, com o seguinte cenário:

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
V - a associação que, concomitantemente:
a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (...)"

[55] Conforme o art. 1º, Lei 7.347/85, regem-se por esta lei as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo e por infração da ordem econômica e economia popular e à ordem urbanística.

[56] "Interesses difusos são um tipo de interesse transindividual ou metaindividual, isto é, pertencem a um grupo, classe ou categoria indeterminável de pessoas, que são reunidas entre si pela mesma situação de fato. Eles têm natureza indivisível, ou seja, são compartilhados em igual medida por todos os integrantes do grupo. Exemplos: os moradores de uma região atingida pela poluição ambiental, ou os destinatários de uma propaganda enganosa divulgada pela televisão". Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Interesses_difusos>

[57] "Interesses coletivos, para os fins da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), são um tipo de interesse transindividual ou metaindividual, isto é, pertencem a um grupo, classe ou categoria determinável de pessoas, que são reunidas entre si pela mesma relação jurídica básica. Eles têm natureza indivisível, ou seja, são compartilhados em igual medida por todos os integrantes do grupo. Exemplos: as pessoas que assinam um contrato de adesão. Em sentido lato, também se costuma chamar de *interesses coletivos* os interesses transindividuais em geral." Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Interesses_coletivos>

[58] Interesses individuais homogêneos, para os fins do art. 82 da Lei n. 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), são um tipo de interesse transindividual ou metaindividual, isto é, pertencem a um grupo, classe ou categoria determinável de pessoas, têm uma origem comum, e têm natureza divisível, ou seja, podem ser quantificados e divididos entre os integrantes do grupo. Exemplo: os consumidores que adquirem o mesmo produto produzido em série com o mesmo defeito." Disponível em <http://pt.wikipedia.org/wiki/Interesses_individuais_homog%C3%AA neos>.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

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.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

Apenas 3% das demandas ao longo de três décadas possuem abrangência coletiva. Este universo (3%) – constituído de ações civis públicas – está concentrado nos anos 1990 (de 1990 a 1999). Não encontramos nenhum registro de ações desta natureza seja nos anos 1980 (de 1980 a 1989), ou recentemente (de 2000 a 2009).

O fato de não encontrarmos ações de natureza coletiva nos anos 1980 também pode ser analisado sob a perspectiva da promulgação da Constituição Federal em 1988. Neste sentido, os instrumentos para demandas de direitos coletivos consagrados pela Carta Constitucional ao final de um período de regime autoritário, diferentemente do que acredita Santos (2008)[59], demandariam um tempo para assimilação, o que envolve a familiarização com este instituto processual e seus trâmites. O fator da novidade seria uma possível justificativa para a ausência deste tipo de ação ao longo dos anos 1980. No entanto, apesar dos anos 1990 registrar as primeiras ocorrências deste tipo de demanda em números tímidos, estes são também os únicos números encontrados ao longo das três

[59] Segundo Santos (2008) com a redemocratização e o novo marco constitucional, sem surpresa, os instrumentos de acesso a justiça como a ação popular e a ação civil pública "passaram a ser largamente utilizados" (SANTOS, 2008: 18), não é o que se verificar no TJRJ quando analisamos as demandas relacionadas objetiva e subjetivamente com as favelas.

últimas décadas. A total ausência de demandas coletivas ao longo da última década é supreendente e não parece coerente a possível justificativa em um primeiro momento encontrada: a promulgação da Constituição Federal em 1988. Nesta última década, ao invés de vermos um aumento nos números apresentados nos anos 1990, o que verificamos aponta para um retrocesso. Este cenário nos faz questionar que motivos estariam gerando tal fenômeno? Será que as comunidades faveladas do Rio de Janeiro não possuem demandas coletivas ou existe algum obstáculo que impeça a propositura e/ou trâmite deste tipo de ação no Judiciário?

Na tentativa de entender o fenômeno, conversamos com alguns advogados que atuam em instituições ligadas à RENAP (Rede de Advogados Populares). Esta rede é formada de instituições especializadas em demandas coletivas e, apesar de nascer originalmente para atuar em situações envolvendo conflitos rurais de terras, ampliou nos últimos anos sua prática para abarcar outros contextos do cenário urbano, sempre com um viés coletivo. Na cidade do Rio de Janeiro, o único Centro de Assessoria Popular ligado à RENAP chama-se "Mariana Criola" e foi fundado em 2007. Este Centro trabalha com assessoria jurídica popular e prestação de serviços jurídicos às populações tradicionais quilombolas, aos movimentos populares de luta pela moradia urbana, relacionados a conflitos ligados à terra, expandindo hoje sua atuação para abranger algumas ações criminais individuais, mas que possuam um viés coletivo como precedente jurisprudencial. Apesar de não trabalharem especificamente com demandas de comunidades faveladas, uma das advogadas fundadoras do Centro Mariana Criola, que atua voluntariamente – assim como todos os advogados deste Centro – esclarece que as comunidades pobres ingressam em Ações Coletivas, geralmente, de maneira reativa. Os grupos sociais não são protagonistas de ações judiciais de natureza coletiva. Na maioria dos casos, estes grupos sociais são os réus e procuram o auxílio de advogados populares para promover sua defesa. Este dado pareceu bastante relevante: os grupos sociais – segundo a experiência de advogados da RENAP – não figuram no cenário das Ações Coletivas como sujeitos ativos na promoção de direitos, mas como sujeitos reativos – "réus" – que lutam pela preservação de seus direitos fundamentais.

Outro dado relevante na compreensão deste cenário, fornecido em entrevista com historiador que também atua há cerca de uma década na RENAP, é de que muitas demandas de natureza coletiva são suspensas em primeira instância

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

em função da – nas palavras do entrevistado – "timidez dos juízes em proferir decisões deste tipo", ou seja, decisões de caráter administrativo que possam afetar o princípio da separação de poderes e gerar políticas públicas, especialmente em questões polêmicas com muitos interesses em jogo. Por outro lado, informa ainda o historiador que o tempo que estas ações levam em primeira instância é um desestímulo à propositura de outras ações desta natureza. Segundo ele, muitas dessas ações são suspensas e acabam sendo encaminhadas através de negociações ou outras medidas extrajudiciais. Estas informações que não são novidade[60] e foram registradas por outros estudiosos do tema (FALCÃO, 1989; JUNQUEIRA, 1996), talvez apontem para os reais motivos da última década não apresentar nenhum registro de Ações Coletivas que versem sobre a favela carioca ou que tenham sido propostas por iniciativa de seus moradores no TJRJ.

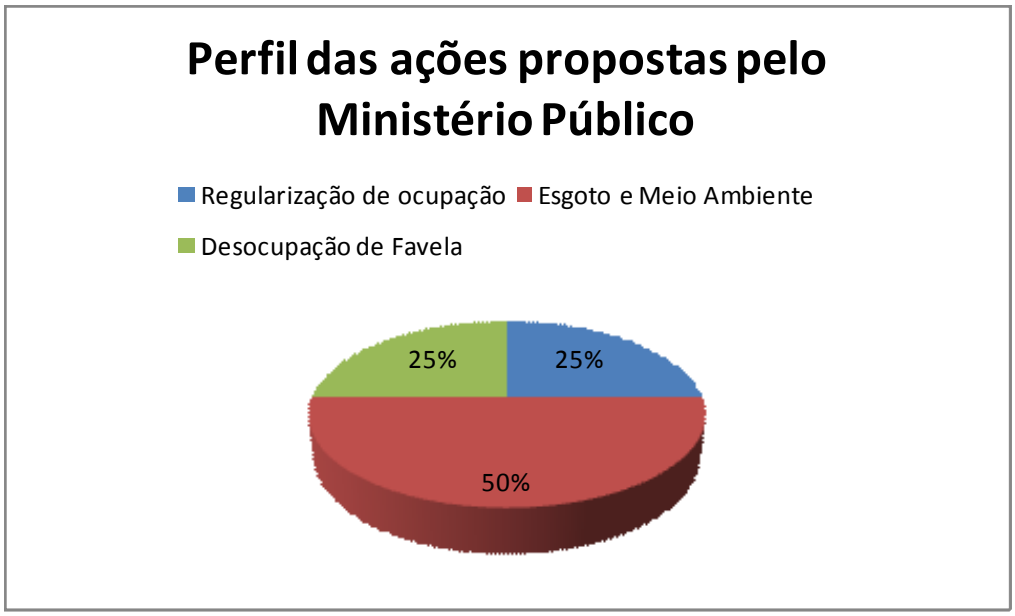
Apenas para fechar este cenário das Ações Coletivas no contexto das favelas cariocas, é importante acrescentar o dado que todas as Ações Civis Públicas encontradas na amostra analisada foram propostas pelo Ministério público.

No que tange ao bem jurídico tutelado por essas Ações Coletivas, temos o seguinte quadro:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

[60] "Neste sentido, muitas vezes, defender direitos humanos e combater discriminações significa justamente aceitar ir ao poder judiciário, mas desenvolver todas as estratégias legais possíveis para evitar suas sentenças. Instaurar o processo, mas evitar a sentença. (...) Não raramente alguns juízes colaboram para adiar indefinidamente as sentenças. Pois têm consciência de que a sentença pode agravar o conflito social ou político. (...) Como defender os direitos humanos e combater as discriminações sociais através do Judiciário, mas impedindo que o Judiciário decida?" *(FALCÃO, 1989: 150*)

"[Pôde-se] perceber que o Poder Judiciário era então utilizado apenas como último recurso de resolução de conflitos, quando já estavam esgotadas as possibilidades de negociação através do Executivo e do Legislativo". (*JUNQUEIRA, 1996: 18*).



Das quatro Ações Civis Públicas propostas pelo Ministério público, apenas uma visava os interesses de moradores de favela em regularizar uma ocupação de terreno urbano.[61] O TJRJ considerou o pedido um "despautério", indicando que jamais poderia ser o proprietário obrigado a regularizar uma invasão que ocorreu a sua revelia e contra a sua vontade. É, portanto, neste pedido e neste entendimento ora descritos que se inaugura e se encerra o universo de Ações Civis Públicas propostas por iniciativa de moradores de favelas, para a defesa de seus interesses perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro ao longo das última três décadas.

2.1.3.3
Onde os conflitos acontecem

Ainda no panorama geral do nosso espaço amostral jurisprudencial, quando analisamos as decisões sob a perspectiva do local onde se dá o episódio causador da demanda no TJRJ, verificamos que as respostas não se resumem a duas localidades – a favela e a cidade formalmente constituída – como

[61] Esta ação foi, portanto, proposta pelo Ministério público com o objetivo de regularizar uma favela nascida a partir de um loteamento irregular que dividiu um terreno de particular a revelia e contra a vontade do proprietário. A demanda, no entanto, não foi proposta em face do Estado, mas do proprietário, com o pedido de que o mesmo efetivasse a regularização do loteamento no Registro de Imóveis, regularizando assim, a ocupação.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

originalmente imaginamos. Além desses dois cenários, encontramos ainda processos judiciais que discutiam situações onde a cidade formalmente constituída havia sido irregularmente ocupada e loteada, sendo assim "favelizada". Entendendo este local como uma transição da cidade formal para a favela e verificando a reiterada incidência deste tipo de demanda, criamos uma categoria analítica intitulada "cidade formal que se torna favela ao longo da demanda" para diferenciar estes episódios que ocorrem inicialmente na cidade formal, mas que ao longo da demanda, em função de ocupações irregulares, passam a ser considerados como localizados[62] na favela. Além desta, uma quarta categoria analítica foi criada: o "entorno da favela". Apesar de se tratar da cidade formalmente constituída, o entorno da favela é um local tão próximo da favela que passa a sofrer influência direta da rotina da favela com a qual se conecta. O entorno da favela é, portanto, uma área da cidade formalmente constituída que sofre influência direta da favela adjacente, desde a desvalorização das propriedades, ao transbordamento da violência que acaba por atingir estas áreas fora da favela. O "entorno da favela" parece assumir, assim, um papel de território intermediário e mediador entre o morro – ainda que plano (NERI, 2010) – e o asfalto. Ao longo da análise das decisões judiciais, verificamos que o tratamento dispensado pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro para áreas no entorno das favelas é diferente em relação a áreas da cidade formalmente constituída fora do alcance desta influência mais direta da favela. Apenas para ilustrar, citamos um episódio onde esta singularidade do entorno da favela exerce uma influência direta sobre a decisão do juiz. Trata-se de uma ação proposta por um motorista em face de uma empresa seguradora de automóveis pelo fato da mesma não socorrê-lo quando seu veículo automotor para de funcionar na Linha Amarela[63], no exato trecho em que a mesma é cercada pelo complexo de favelas da Maré. Ficou o

[62] Segundo a classificação de favelas do Instituto Pereira Passos, que é diferente do IBGE.

[63] "Linha Amarela é uma importante via expressa do estado do Rio de Janeiro, denominada oficialmente como Avenida Governador Carlos Lacerda, liga a Barra da Tijuca à ilha do Fundão, eliminando a necessidade de transitar pelas vias da Zona Sul. Sua construção ganhou impulso com os engarrafamentos na Zona Sul, na Zona Norte e na Avenida Brasil." Definição disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/Linha_Amarela_(Rio_de_Janeiro). Acesso em 15 de fevereiro de 2011.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

motorista de noite, sem socorro, com seu veículo enguiçado no entorno da favela da Maré. O juiz considerando o perigo a que ficou exposto este demandante, considerando, em suas palavras, que o "*[segurado] ficou a mercê de toda sorte em via pública de alta periculosidade e em horário noturno sem a devida assistência*"[64], arbitra um valor de indenização a ser pago pela empresa seguradora superior ao que seria arbitrado caso o mesmo fato ocorresse em outro local, distante da favela. Como este, encontramos ao longo de nosso estudo outros episódios ocorridos no entorno da favela que foram considerados pelos juízes do TJRJ de maneira diferenciada para fins de fundamentação da decisão judicial[65].

[64] Trata-se de julgado proferido em 22 de janeiro de 2008 pelo Des. Ferdinaldo do Nascimento, da Décima Nona Câmara Cível do TJRJ, em sede de apelação. Processo n° 007219-89.2006.8.19.0021 (2007.001.61682). Com a seguinte ementa: "SEGURO DE VEICULO - ASSISTÊNCIA 24 HORAS - RECUSA DE ATENDIMENTO - DANO MORAL - APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. DANOS MORAIS. Contrato de seguro automotivo. Direito à assistência 24 horas. Paralisação do automóvel do autor em plena linha amarela, em horário noturno e nas proximidades da favela da Maré. Seguradora que deixou de enviar reboque ao local a pretexto de não haver pessoal disponível para realizar a operação, dando ao consumidor apenas a possibilidade de agendamento do resgate para um outro dia. Circunstância que obrigou o contratante a providenciar resgate particular. Demanda objetivando a condenação da ré ao pagamento de uma indenização a título de danos morais em razão da falha no serviço. Sentença a quo que julgou procedente em parte o pleito autoral. Danos morais fixados em R$ 4.000,00 (quatro mil reais). Apelo das partes. Enquanto a ré objetiva a reforma integral da sentença a fim de que seja julgado totalmente improcedente o pedido, o autor pugna pela majoração do quantum fixado. Manutenção do decisum. O contrato de seguro possui um caráter social muito preponderante, pelo que, o descumprimento de suas cláusulas pela seguradora revela ato ilícito passível de indenização. No mais, também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes. Inteligência contida no art. 187 do CCB. Caráter dúplice do dano moral. Indenização que serve não só como recompensa à vítima, mas também como punição pela conduta reprovável do ofensor. **Segurado que ficou a mercê de toda sorte em via pública de alta periculosidade e em horário noturno sem a devida assistência. Reconhecimento da falha no serviço. Verba fixada com razoabilidade.**" (nosso grifo)

[65] Sobre isto vale a pena destacar mais uma decisão: a que versa sobre o linchamento sofrido por passageiro, morador de favela, dentro de um ônibus ao se desentender com outra passageira do mesmo ônibus que era sua ex-namorada no exato momento em que o veículo está parado em um ponto de ônibus localizado no entorno de uma favela. O desentendimento entre o passageiro e sua ex-namorada suscitou a manifestação de inúmeros outros passageiros, inclusive o motorista do ônibus que agiram no sentido de linchar o demandante. O passageiro agredido vem então pedir em juízo uma indenização da empresa de ônibus pelos danos sofridos no interior de veículo. A empresa, considerando o fato do episódio se passar no entorno de uma favela, busca isentar-se da responsabilidade de indenizar o agredido com a alegação de que há "microssistemas sociais do Rio de Janeiro, nos quais a simples denúncia de alguém em tal conduta é suficiente para que as pessoas pretendam linchar o denunciado". O juiz, sem discordar de tal assertiva, de que comunidades faveladas possuem regras sociais e culturais próprias que podem ser esperadas mesmo no seu entorno, considera que pelo fato do funcionário da empresa ter participado do linchamento, a mesma responde pelos danos que gerou. Repare que mais uma vez, a realidade do entorno da favela é suscitada de maneira diferenciada, como um ambiente com características próprias. A alegação que neste julgado vem a partir da empresa de ônibus, não é desmentida pelo juiz, mais

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

Por ser assim – não exatamente dentro da favela, nem "razoavelmente[66]" distante da mesma – o "entorno da favela" neste trabalho aparece como uma categoria analítica própria. Feitas estas considerações, passemos à análise da distribuição das demandas judiciais segundo o local onde se desenrola o fato em discussão no TJRJ:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

pelo contrário, incorporada ao teor da ementa da decisão e publicada no acervo jurisprudencial do TJRJ. Trata-se este episódio com julgamento proferido em 10 de julho de 2007, pelo DES. FERNANDO FOCH LEMOS da Décima Nona Câmara Cível do TJRJ em sede de Apelação. Processo n° 0010673-12.2005.8.19.0054 (2007.001.22707). Com a seguinte ementa: "DIREITO DO CONSUMIDOR. Ação proposta por passageiro de ônibus, quem, tendo irritado passageira que nele encontrara, e que fora sua namorada, desencadeia linchamento de que foi vítima e do qual participou empregado da empresa. Fato provado. Ausência de prova dos articulados pela ré, ou seja, a de que o autor praticara ato libidinoso ensejando revolta popular dos moradores de favela à beira da qual parara o coletivo, os quais agrediram o passageiro, sem a participação daquele empregado, que em verdade o salvou. 1. A relação entre passageiro e transportador se regula pelo CPDC, sendo objetiva a responsabilidade deste, o qual tem a obrigação de conduzir aquele ao destino incolumemente. **2. Não é fato de terceiro, logo não infirma tal responsabilidade do transportador, sendo fortuito interno, haver microssistemas sociais do Rio de Janeiro, nos quais a simples denúncia de alguém em tal conduta é suficiente para que as pessoas pretendam linchar o denunciado.** A eventual existência de tal fenômeno e de em tais plagas transitarem os veículos da transportadora podem apenas fazer com que se atribua eventual linchamento a fortuito interno, eis ser risco da atividade, **o que na espécie não tem relevância porque da agressão participou funcionário da empresa e em momento no qual estava a seu serviço**.3. Sofre dano moral quem se vê agredido fisicamente como foi o autor.4. Apelo conhecido e parcialmente provido. Unânime" (nosso grifo)

[66] Não há uma medida objetiva precisa que caracterize o entorno da favela. Esta é uma construção subjetiva tanto de cidadãos ao demandar judicialmente quanto de juízes ao interpretar conflitos e fundamentar suas decisões. O "entorno da favela" é, portanto, uma construção subjetiva que se apoia em fatos objetivos como a desvalorização de imóveis e a violência e ainda em questões subjetivas como a sensação de medo e insegurança com a proximidade da favela.

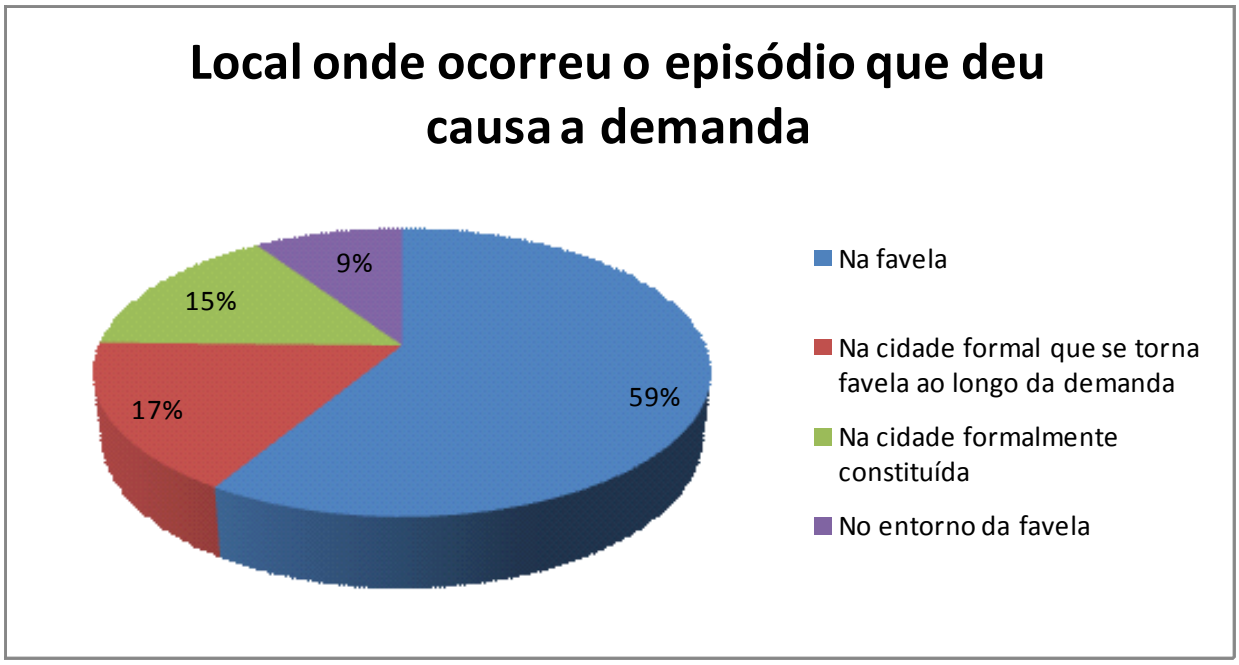


Figura 20 – Percentual de demandas cíveis levantadas a partir da palavra de busca "favela" no acervo jurisprudencial do TJRJ no período de 1980 a 2009, distribuídas segundo o local da cidade do Rio de Janeiro onde ocorre a situação deu causa a demanda judicial.

Verificamos portanto que os episódios acerca da favela em discussão no TJRJ ocorrem na maioria (59%) das vezes na favela e que, na sequência, o segundo local onde mais se localizam tais episódios (17%) é o que categorizamos como "a cidade formalmente constituída que se torna favela ao longo da demanda". No entanto, se somamos os episódios que ocorrem no entorno da favela aos que ocorrem na cidade formalmente constituída, verificamos que uma parte considerável das ações (24%) que discutem a favela ou que contam com a participação de seus moradores não necessariamente estão vinculadas a episódios que acontecem dentro da favela.

2.1.3.4
Tempo de duração dos litígios no TJRJ

Para investigar o tempo que estes conflitos consome – desde seu início perante o judiciário com a propositura da ação inicial até o seu fim no TJRJ com o julgamento do recurso pelo Tribunal –, descartamos do nosso n amostral todos os

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

recursos interlocutórios – Agravos de Instrumento[67], que representam 13% da nossa amostra, e os Embargos à Execução[68], 1% da nossa amostra.

Todos os demais recursos interpostos perante o TJRJ – Apelações e Embargos infringentes –, bem como ações propostas de competência originária do TJRJ – mandado de segurança e habeas corpus – e seus respectivos anos de julgamento foram considerados na composição deste espaço amostral pensado exclusivamente para cálculo do tempo médio de duração destas demandas judiciais perante o TJRJ.

Realisamos a análise de todos os julgados propostos entre 1980 e 2009 sob três distintos ângulos representados no gráfico abaixo (figura 23) através do que poderíamos chamar de linhas de tendências ao longo dos últimos anos: 1) o panorama geral de duração das ações levando em consideração todo o espaço amostral [69]; 2) as demandas propostas por moradores de favelas e; 3) as demandas propostas por pessoas que não residem em favelas.

Com base nestes critérios, apuramos o seguinte:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

---

[67] O Agravo de Instrumento é um recurso que não consubstancia a decisão final resolutiva do litígio, capaz de encerrar um processo perante a Justiça Estadual. O Agravo de Instrumento é recurso interposto para modificação de decisões interlocutórias proferidas pelo juiz togado no curso do processo em primeira instância: o seu encerramento não representa o fim da discussão judicial de um determinado assunto visto que o processo de origem segue sua tramitação até o proferimento da sentença - em primeira instância - e esta sentença pode sofrer recurso de Apelação provocando o reexame da demanda pelo TJRJ. Assim, mesmo depois do julgamento de um Agravo do Instrumento a demanda não está, necessariamente, formalmente encerrada no âmbito da justiça estadual.

[68] Isto por que, mesmo após o julgamento dos Embargos à Execução, é possivel uma ação de execução, contra a qual os embargos foram opostos, tenha seguimento no ainda no juízo de primeira instância. Por não consubstanciar, necessariamente, o fim de uma demanda judicial, os Embargos a Execução não foram considerados neste espaço amostral.

[69] Descartados os recursos de Agravo de Instrumento e os Embargos à Execução.

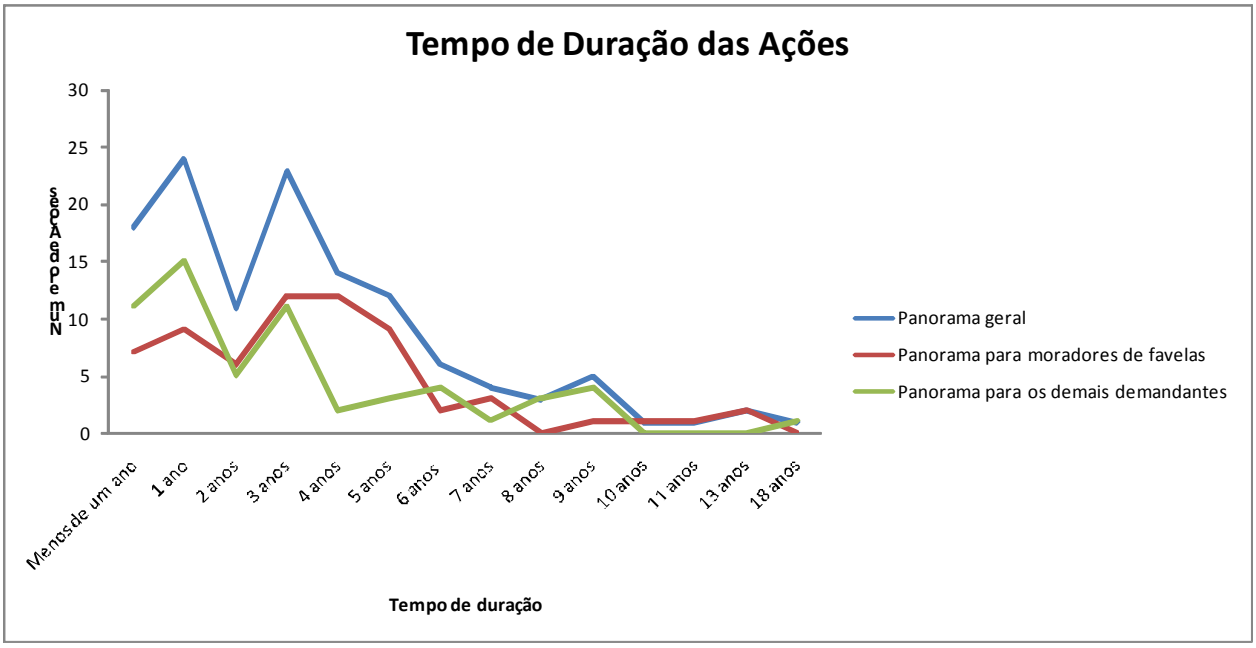


Figura 21 – Tempo de duração das demandas cíveis filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca "favela" no período dentre 1980 e 2009. Neste quadro análise comparativa de três linhas: uma representando o quadro geral de demandas; outra a demanda de moradores de favelas e; por fim uma terceira linha representando a demanda dos moradores da cidade formalmente constituída.

Interpretando as linhas de tendência do gráfico acima (figura 23), verificamos que, no quadro geral, as ações com demandas relaciodas às favelas cariocas apresentam, no período estudado, dois picos bem definidos: 1º) ações que duram de um a dois anos e; 2º) ações que duram entre 3 e 4 anos. Este fenômeno parece ser melhor esclarecido quando analisamos separadamente as ações propostas por moradores de favelas e as ações propostas por pessoas que não moram na favela. Conforme vemos, entre as pessoas que não moram em favela a maioria das ações propostas têm um tempo médio de duração de 1 ano, influenciando diretamente o pico de um ano que se verifica na linha de tendência geral. Já quando analisamos o tempo de duração das ações propostas por moradores de favelas, este cenário muda e o pico com o maior número de ações está no período de 3 à 4 anos, influenciando diretamente o segundo pico que se verifica também na linha geral em azul. Através desta análise verificamos que enquanto as ações propostas por moradores da cidade formalmente constituída para tratar de assuntos relacionados à favela duram em média 1 ano, as ações propostas por moradores de favelas tendem a demorar mais, entre 3 à 4 anos. É

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

por este motivo que podemos ver dois picos distintos na linha de tendência geral em azul com o panorama do tempo médio de duração das demandas ora em análise.

Este fenômeno pode estar relacionado ao fato de que moradores de favelas, em geral, não possuem recursos para custear advogados particulares. Na maioria das vezes,os moradores de favelas são atendidos por advogados voluntários de projetos sociais ou defensores públicos. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, em 2006 a população brasileira contava com 1,48 defensores públicos para cada 100.000 habitantes (ANADEP, 2008). Na cidade do Rio de Janeiro no ano de 2008, seus 6.161.047 habitantes[70] contavam com uma defensoria pública estadual composta de 634 defensores (ANADEP, 2008), o que significaria dizer 1 defensor público para cada 9.717,73 habitantes. Logo, o fenômeno verificado poderia ser analisado à luz desta variável que compreende a desproporção entre a quantidade de denfensores disponíveis e a parcela de população que assistem. Esta desproporção é uma possível causa da diferença entre o tempo de duração das demandas propostas por moradores de favelas quando comparadas ao tempo de duração das demandas propostas por pessoas que não moram em favelas, na sua maioria proprietários de imóveis e automóveis visando indenizações por fatos relacionados ao seu patrimônio.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

2.1.3.5
Espaço amostral traduzido em “tipo de recurso”

A jurispridência ora analisada é constituída de recursos e ações interpostos e propostas, respectivamente, perante o TJRJ. Estas demandas representam a manifestação da insatisfação de uma ou mais partes de uma demanda em relação a decisões judiciais proferidas em sede de primeira instância ou ainda a requerimentos que, de acordo com a legislação, devem ser endereçados originariamente ao TJRJ.

O nosso universo amostral jurisprudencial se distribui em ações e recursos da seguinte maneira:

---

[70] Disponível em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_de_Janeiro_(cidade)#Crescimento_populacional>

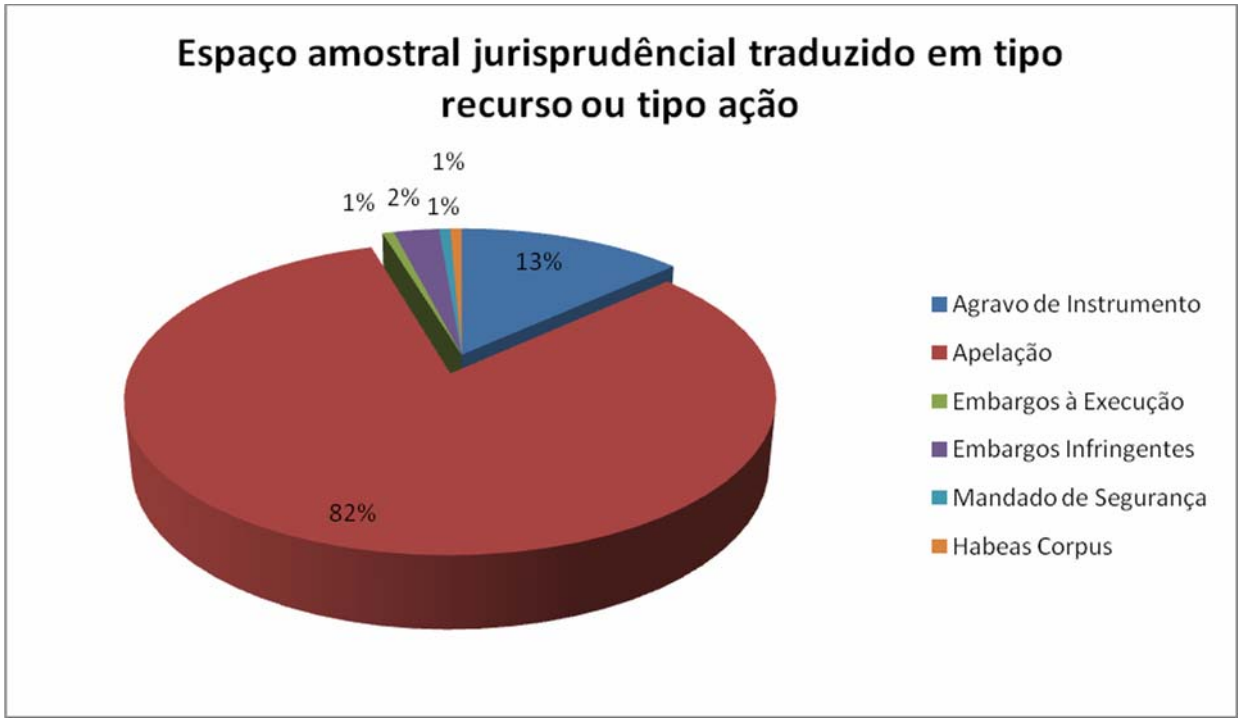


Figura 22 – Espaço amostral composto de julgados cíveis do TJRJ originados no período de 1980 a 2009 levantados do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra "favela". Nesta análise os julgados estão distribuídos graficamente segundo o tipo de ação ou tipo de recurso através do qual foram constituídos como demandas judiciais.

A grande maioria dos julgados ora analisados são constituídos, portanto, de recursos de Apelação, interpostos para provocar o TJRJ ao reexame de decisões judicias proferidas em primeira instância. Em outras palavras, a grande maioria das questões relacionadas às favelas chegaram ao Tribunal de Justiça através de recursos que representam a não conformação de uma ou mais partes da demanda em relação à sentença proferida pelo juiz de primeira instância.

2.1.3.6
Tipo de ação que leva a favela ao Tribunal: adentrando o conteúdo dos conflitos

Para visualizarmos o conteúdo dos conflitos contidos em nossa amostra jurisprudencial é preciso mais do que conhecer o tipo de recurso interposto perante o TJRJ; é preciso investigar o tipo de ação que deu origem à demanda judicial. O tipo de ação é o primeito passo na compreensão do conteúdo dos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

conflitos que, ao longo dos últimos anos, têm trazido a favela para o dia-a-dia do Tribunal.

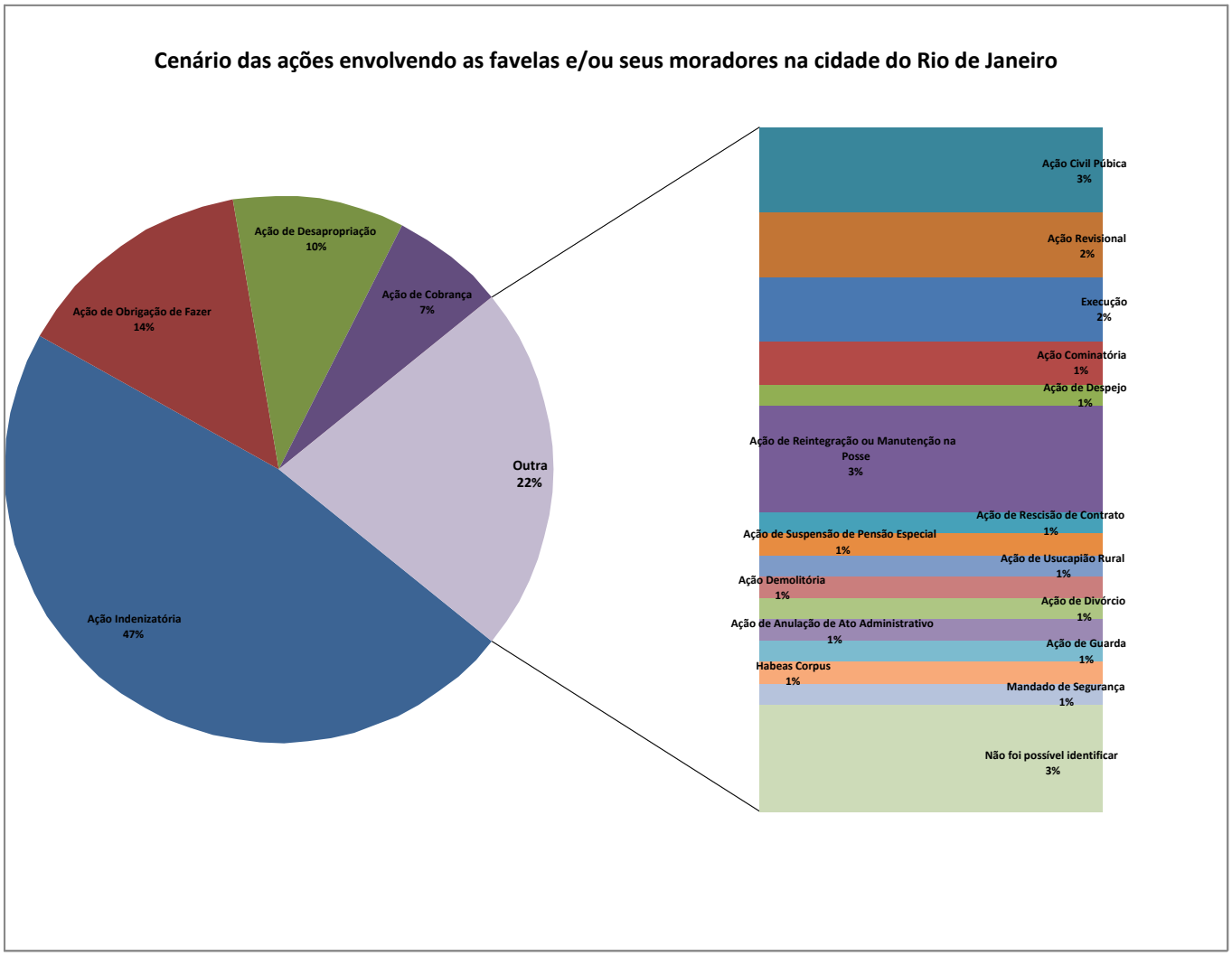


Figura 23 – Jurisprudência do TJRJ composta de julgados cíveis entre o período de 1980 a 2009 filtrada a partir da palavra de busca "favela" neste gráfico analisada sob a perspectiva do tipo de ação que cada julgado representa.

Ao longo dos últimos anos, a maioria das questões relacionadas à favela e/ou aos seus moradores se manifestaram no TJRJ através de ações indenizatórias, ações de obrigação de fazer e ações de desapropriação. Todas estas ações foram propostas em face do Estado ou de empresas prestadoras de serviços, como por exemplo empresas de telefonia, luz e etc. Como podemos ver no gráfico acima (figura 24), as ações que tratam de questões entre indivíduos, como as relações de

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

vizinhança e os conflitos de família, ocupam um percentual quase que insignificante em nossa amostra.

2.1.3.7
Quem é demandado pelos moradores de favelas

Se analisarmos apenas as ações propostas por moradores de favelas ao longo dos últimos anos, vemos que os principais demandados por moradores de favelas no TJRJ são o Estado e as pessoas jurídicas, como por exemplo, os prestadores de serviços básicos de luz, TV a cabo e telefonia.

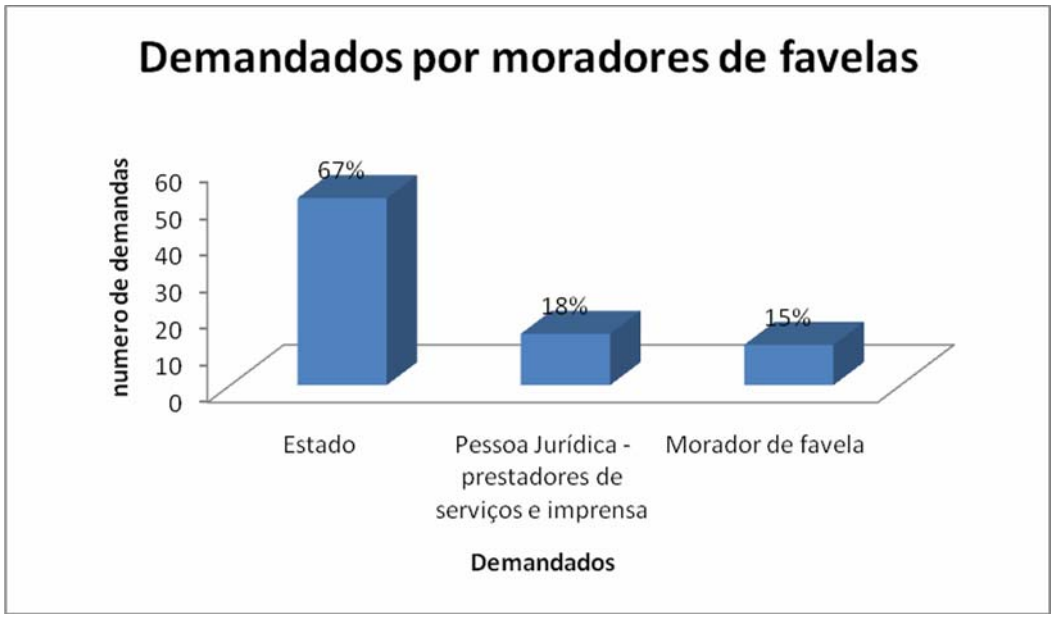


Figura 24 - n amostral de jurisprudência do TJRJ composta de julgados cíveis entre o período de 1980 a 2009, filtrados a partir da palavra de busca "favela", neste gráfico analise sob a perspectiva dos demandados apenas por moradores de favelas.

Vemos neste gráfico que as questões entre moradores de favelas ocupam no judiciário um espaço pequeno quando comparado às demandas frente ao Estado. Se olharmos mais de perto as características destes 15% de demandas de moradores de favelas frente a outros moradores da comunidade, verificamos que a grande maioria das demandas aconteceu nestes últimos anos (2000 a 2009). Algumas destas demandas, no entanto, não puderam avançar por dificuldades no cumprimento de formalidades legais na favela como, por exemplo, a realização de citações e intimações para o prosseguimento do processo. O que vemos é uma busca recente de moradores de favelas pela resolução judicial de conflitos vividos

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

com outros moradores da comunidade e, ao mesmo tempo, a dificuldade do judiciário em dar seguimento a estas demandas em comunidades faveladas em função da violência e do poderio de criminosos que impedem ou amedrontam os oficiais de justiça.

A reflexão sobre estes dados nos remete aos estudos sobre o direito achado na rua de Santos (1988). Quando recorremos a estudos sobre a resolução de conflitos em comunidades, verificamos que durante muitos anos, especialmente com o fortalecimento do senso de comunidade vivido dos anos 1960 até meados dos anos 1980, como vimos no capítulo anterior, em função da informalidade das relações e da irregularidade das ocupações, estes espaços desenvolveram mecanismos próprios de resolução de conflitos. (SANTOS, 1988; SOUZA NETO, 2001; AGUIAR, 2001; STROZEMBERG, 2001; MOREIRA, 2006). Podemos entender a baixa ocorrência de demandas judiciais de moradores de comunidades faveladas frente a outros moradores da mesma comunidade a partir da ideia da existência de mecanismos locais de resolução de conflitos desenvolvidos pela comunidade para a comunidade. No entanto, como vimos no capítulo anterior, organizações comunitárias com a participação de lideranças legítimas como a associação de moradores, por exemplo, ficaram bastante enfraquecidas com o avanço do tráfico de drogas e recentemente, das milícias armadas. Nestas últimas duas décadas, a vida das comunidades faveladas foi marcada pelo medo e pela violência, pela corrupção e pela expulsão e assassinato de lideranças comunitárias legítimas. O que vemos nestes espaços é a drenagem de articulações políticas e sociais e o enfraquecimento dos laços comunitários.

Ainda que tudo isto seja bastante recente e de difícil mensuração no momento, até pela dificuldade de realizar estudos em favelas neste contexto de violência, podemos supor que práticas de resolução de conflitos dialéticas e apoiadas em lideranças eleitas pela comunidade tenham sido corroídas pelas arbitrariedades dos novos “donos” das favelas. Considerando que em tal realidade o medo (PERLMAN, 2003) toma conta da liberdade de cada morador, é possível que o Estado (re)apareça neste cenário como última alternativa para o acesso a direitos. Coincidentemente, as ações de moradores de favelas em face de outros moradores da comunidade têm início no final dos anos 1990 e ocorrem majoritariamente nesta última década.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

Por outro lado, conflitos de moradores de favelas com o Estado e com pessoas jurídicas prestadoras de serviço nunca puderam ser alvo de resoluções informais no âmbito das comunidades faveladas. Para estes conflitos, verifica-se uma prática maior de demandas judiciais que, não apresentando qualquer obstáculo ao trâmite processual – vez que os demandados possuem sede fora da favela – é crescente ao longo do tempo. Este crescimento de demandas frente ao Estado, especialmente nos anos 1990, e frente a empresas prestadoras de serviços essenciais básicos parecem demonstrar, por um lado, uma maior consciência acerca de direitos por parte de moradores de favelas e, por outro lado, uma maior presença do Estado e de empresas prestadoras de serviços em favelas. Curiosamente, as demandas judiciais de moradores de favelas contra o Estado parecem crescer na medida em que o Estado, promovendo cidadania e direitos, se faz mais presente nestas áreas. Isto pode nos levar a refletir sobre o fato de que a promoção da cidadania incrementa o senso crítico e a consciência da população acerca de direitos, constituindo assim, verdadeiramente, sujeitos de direitos que, conscientes, criam em relação ao judiciário a expectativa de que o mesmo distribua direitos os quais a administração pública não distribuiu ou que, ao distribuí-los, acaba por violar tantos outros[71].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

[71] Um exemplo de distribuição de direitos fundamentais pelo poder público que acaba gerando violações a outros direitos pode ser vista em demandas judiais como, por exemplo o que foi julgada em 25 de março de 2008 pela Des. Cristina Tereza Gaulia da Décima Oitava Câmara Cível do TJRJ em grau de apelação. Processo n° 0098780-75.1997.8.19.0001 (2007.001.63959) com a seguinte ementa - PROJETO FAVELA BAIRRO – ACIDENTE COM MENOR - RESPONSABILIDADE CIVIL DE EMPREITEIRA - RESPONSABILIDADE CIVIL DO MUNICIPIO - DEVER DE GARANTIR A SEGURANCA - OBRIGACAO DE INDENIZAR- Apelação cível. Legitimidade passiva da municipalidade. Teoria da asserção. Responsabilidade civil objetiva da administração pública e da empreiteira contratada pelo município. Inteligência do art. 37 §6º CF/88. Acidente de menor de sete anos em **vergalhão de ferro abandonado em terreno** que, após demolição de casa, passaria a servir de passagem para os moradores e transeuntes. **Projeto Favela Bairro desenvolvido e coordenado pela Prefeitura do Município do Rio de Janeiro**. Empresa de engenharia contratada para a execução de **obras de infra-estrutura e reurbanização** da comunidade onde mora o autor. Dever de fiscalização pelo ente público dos atos de seus agentes. **Omissão específica do ente público**. Empreiteira que assume contratualmente a responsabilidade por danos a terceiros. Escombros oriundos das demolições que colocam em risco a segurança dos moradores. Enquadramento alternativo da hipótese na Lei 8.078/90 sendo o autor consumidor por equiparação conforme art. 17 CDC. Ausência de provas de eventuais excludentes de responsabilidade. Dever de indenizar. Dor física suportada pela criança que tem sua perna rasgada por barra de ferro enferrujado. Abalo emocional. Medo e insegurança no tocante à sua recuperação. Dano estético. Verbas indenizatórias fixadas em consonância com os princípios de proporcionalidade e razoabilidade. Sentença mantida. Recursos desprovidos.

2.1.4
Alguns resultados por década – anos 80; anos 90 e anos 2000

2.1.4.1
De 1980 a 1989

A primeira demanda com a palavra “favela” registrada do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro nos anos 80, como supracitado, acontece precisamente no ano de 1984. Neste período o termo “favela” aparece em apenas 4 julgados que curiosamente guardam muito em comum. Como dito, esses julgados foram originados por 4 ações que, apesar de trazerem para o debate na esfera judicial o fenômeno da favela, não são propostas por moradores de favela. Todos os demandantes neste período eram, portanto, proprietários de imóveis que sofriam com a desvalorização de seu patrimônio em função do surgimento e expansão das favelas.

Desde modo, ao longo dos anos 80 a favela aparece no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro a partir da perspectiva do “asfalto” (VENTURA, 1996). Os proprietários de imóveis da cidade do Rio de Janeiro buscavam uma atitude ou uma reparação do Estado frente aos danos patrimoniais que vinham sofrendo. Comungando de um interesse em comum – a propriedade privada – os diferentes proprietários realizam diferentes pedidos frente ao Estado:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

Figura 25 – 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"

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

A maior parte destas demandas (75%) é composta por ações de desapropriação nas quais os "demandantes-proprietários" exigem do Estado uma reparação pecuniária, ou seja, uma indenização pelo dano patrimonial sofrido com a desvalorização de seu imóvel. Estes proprietários alegam que o prejuízo sofrido foi gerado pela falta de eficiência do Estado em remover as favelas, bem como pela omissão estatal frente à expansão das mesmas. Como podemos ver, esse tipo de ação foi predominante nos anos 80, que também contou com ações intituladas "Ação Cominatória". A Ação Cominatória, diferentemente das demais demandas que marcam o período, tinha por objetivo provocar o Estado no sentido da remoção das favelas. A Ação Cominatória proposta nos anos 1980 visava obrigar a administração pública a criar políticas públicas para a remoção de favelas através de uma ordem judicial. Interessante ver que esses cidadãos autores de Ações Cominatórias não buscam uma indenização pelos danos sofridos, mas sim uma postura ativa do Estado frente aos processos de "favelização". A partir do prejuízo financeiro que sofrem com a desvalorização de suas propriedades, estes proprietários não querem ser simplesmente indenizados, mas desejam sim o olhar da administração pública para seus dilemas através do Judiciário. Buscam, portanto, uma ordem judicial que obrigue a administração pública a agir. Como responder o poder judiciário a esse tipo de demanda sem violar o princípio da

separação dos poderes consagrado no art° 2 da Constituição Federal de 1988? Como já era esperado, em função do receio do poder judiciário em interferir diretamente na autonomia da administração pública, nos anos 80, a resposta para este tipo de demanda foi negativa. Entendiam os magistrados que o fenômeno do surgimento das favelas era problema social complexo em demasia. Desse modo, o judiciário se absteve de determinar que a administração pública agisse no sentido da remoção das favelas[72], justificando esta decisão com o argumento de que tal ordem não poderia ser dada à administração pública, pois seria de difícil execução.

Nos anos 1980, o conteúdo das decisões judiciais do TJRJ se sustenta em argumentos jurídicos. No entanto, enquanto algumas decisões estão baseadas em argumentos estritamente jurídicos, outras agregam à fundamentação legal opiniões políticas dos magistrados sobre o desempenho da administração pública no exercício de suas atribuições, bem como análises da realidade social do município e das condições social, econômica e cultural dos personagens da demanda.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

[72] Trata de julgamento proferido em 02 de outubro de 1991 pelo Desembargador Semy Glanz do IV Grupo de Câmaras Cíveis do TJRJ em sede de Embargos Infringentes. Processo n°. 1989.005.01548 com a seguinte ementa: "PODER DE POLÍCIA - CONSTRUCAO SOBRE A VIA PUBLICA - OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO AÇÃO DE PRECEITO COMINATÕRIO - Poder de policia. **Ação Cominatória, movida por particular, para forçar o Poder Publico a agir**. **Problemas sócias complexos, de difícil solução, como a remoção de favelas. Descabimento da ação cominatória**. (RCB) Obs.: Embargos recebidos. Vencida a Des. Aurea Pimentel Pereira. (nosso grifo)

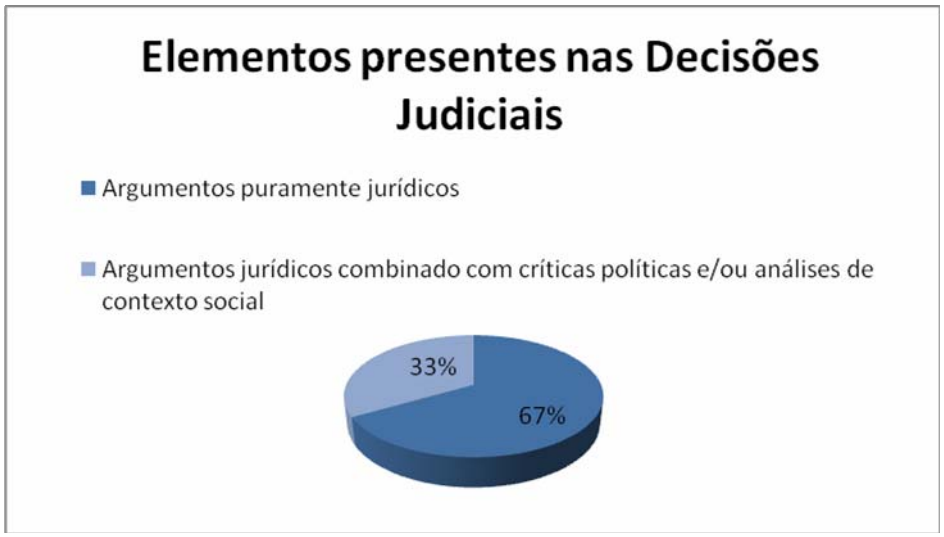


Figura 26 – Elementos presentes na fundamentação de decisões judiciais do TJRJ entre 1980 e 1989 em ementas de decisões filtradas do acervo jurisprudencial cível do TJRJ a partir da palavra de busca "favela".

Observamos a partir do gráfico acima (figura 27) que mais da metade (67%) das decisões neste período – entre 1980 e 1989 – apoiam-se pura e simplesmente na interpretação da lei. Encontramos, no entanto, uma amostra de decisões nas quais os magistrados do TJRJ manifestam sua insatisfação quanto à atuação da administração pública ou fazem análises do contexto social no qual a demanda se insere, detalhando e refletindo sobre a realidade social da cidade do Rio de Janeiro ao longo da decisão.

2.1.4.2
De 1990 a 1999

Os anos 1990 apresenta significativas mudanças em relação ao período anterior no que tange ao volume de demandas judiciais envolvendo a favela e seus moradores, o perfil dessas demandas e, ainda, no que tange a autoria dessas demandas. Entre 1990 e 1999, demandas relacionadas às favelas cariocas passam a contar com novos protagonistas. Novos personagens de origem social, econômica e cultural diversificada criam neste período um cenário mais plural comparado ao que vimos nos anos 80.

Enquanto nos anos 80 as demandas judiciais são única e exclusivamente provenientes de cidadãos que não residem na favela, proprietários de imóveis que

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

se sentem prejudicados por invasões e desvalorização em seu patrimônio, nos anos 90 o perfil destes demandantes fica mais abrangente com a inclusão de homens e mulheres moradores de favelas e periferias cariocas. Um desdobramento da ampliação do rol de atores sociais envolvidos nas demandas judiciais é a diversificação do tipo de demanda relacionada à favela que chega ao judiciário.

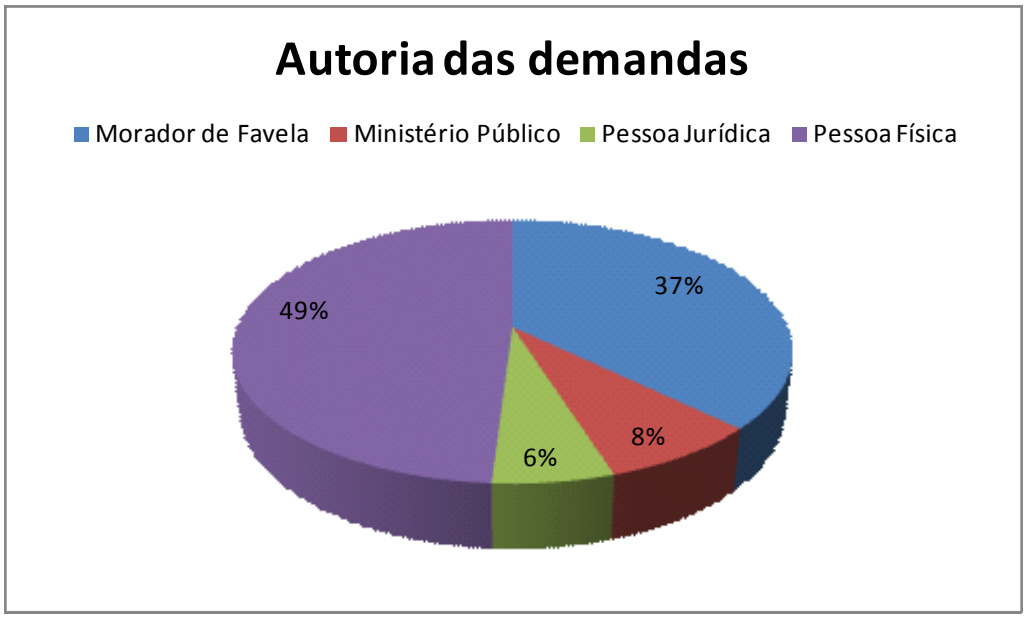


Figura 27 – Autoria das demandas judiciais cíveis propostas entre 1990 e 1999 no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela".

É, portanto, nos anos 90 que o morador de favela estreia no rol dos autores de ações judiciais no TJRJ[73]. Outro ator que também se destaca neste período é o Ministério público que, através da propositura de Ações Civis Públicas, figura neste cenário defendendo interesses diversificados de diferentes grupos sociais. Esta atuação do Ministério público nos anos 1990 demonstra certa equidade da instituição em atuar na defesa de direitos, independente da classe social de seu titular. Enquanto metade das demandas propostas pelo Ministério público nos anos 1990 visou proteger o meio ambiente – especificamente o escoamento indevido de esgoto não tratado, proveniente tanto de condomínios de luxo como de favelas – a outra metade das demandas propostas pelo Ministério público visou defender interesses de distintos grupos sociais, tanto (a) a regularização fundiária – para moradores de favelas – quanto (b) a remoção de favelas – para

[73] Segundo nosso "n" amostral.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

proprietários de terrenos invadidos ou desvalorizados. No que tange à defesa dos interesses de grupos sociais tão diversos entre si – seja para a remoção de favelas, seja para a manutenção de ocupações e consolidação de construções irregulares – o Ministério público mostrou equilíbrio em sua atuação.

Se de um lado o Ministério público foi capaz de abarcar demandas tão plurais, o que dizer do Tribunal de Justiça frente a estas demandas? Se nos anos 90 a atuação do Mistério Público parece representar uma diversidade social e de interesses, as decisões dos magistrados parecem apontar para a fidelidade a um só entendimento: nos anos 90, a balança de Minerva do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro parece, conforme mostram os dados da pesquisa, pesar mais para o lado do grupo social interessado na remoção das favelas: os proprietários.[74]

Diferente daquele Tribunal de Justiça dos anos 80 – mais cerimonioso em decidir questões de competência da administração pública, como por exemplo, a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

[74] Enquanto a Ação Civil Pública proposta com o objetivo de regularizar ocupação que deu origem a favela não foi deferida pelo Tribunal a Ação Civil Pública que buscava o oposto - a remoção de favelas de via pública - não apenas foi deferida como o conteúdo da decisão criminaliza o movimento de ocupação e construção de habitações e o pune com a remoção sem qualquer direito a indenização àqueles que perderiam suas casas. A primeira decisão proferida em sede de apelação da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério público para remoção de favela foi julgada em 28 de fevereiro de 2007 pelo Des. Nametala Machado Jorge da Décima Terceira Câmara Cível do TJRJ em sede de Apelação. Processo n° 0009157-42.1998.8.19.0008 (2006.001.61756) com seguinte ementa: "Ação Civil Pública. Ação proposta pelo Ministério Público em face de município objetivando a desocupação de via pública ocupada por favela. Sentença de procedência do pedido, ao fundamento de que as construções irregulares foram edificadas em logradouro público e não foram licenciadas, violando o Código de Obras do Município e sua legislação urbanística, além de enquadrarem-se no conceito de poluição, previsto no art. 3º, III, c, da Lei Federal nº. 6938/81. Recurso dos posseiros, na qualidade de terceiros prejudicados, e do município. Desprovimento dos recursos.Objetivando a ação civil pública ajuizada pelo Ministério público o cumprimento de obrigação de fazer parte do ente público, ante a lesão perpetrada ao meio ambiente e à ordem urbanística local, não há litisconsórcio necessário entre o município e todas as demais pessoas que irregularmente ocupam a área pública, pois estas não podem ser condenadas a satisfazer a prestação positiva postulada na inicial.Tendo em vista **tratar-se de posse de má-fé, inexiste direito de indenização e retenção pelas acessões e benfeitorias existentes.Não é crível que os invasores, por mais humildes que fossem, ignorassem que a sua posse estava irremediavelmente viciada. Afinal, ninguém constrói uma espécie de favela no meio da rua e não tem consciência de que está agindo em contrariedade às normas de convivência e do direito. Ninguém edifica uma casa no meio de uma via pública sem estar agindo de má-fé.** Ainda mais no caso dos recorrentes, que desenvolveram sua posse ameaçando e amedrontando os vizinhos, que tiveram de assistir impotentes ao surgimento de uma favela a quatro metros de suas portas. Não estando, ademais, preenchidos os requisitos legais, inviável a concessão de uso especial de bem público (arts. 1º e 5º da Medida Provisória nº. 2220/2001). Não há dúvida de que a posse deve atender a sua função social e que a invasão em causa é reflexo do conjunto de uma série de problemas sociais. Entretanto, essas questões devem ser resolvidas em harmonia com a Constituição e com as leis.A sentença não apresenta qualquer contradição, estando os prazos para seu cumprimento fixados em perfeita sintonia. (nosso grifo)"

remoção de favelas – o TJRJ assume nos anos 90 uma posição ativa e interventora frente às demandas judiciais de ordem política e social. Através da análise dos julgados do TJRJ ao longo dos anos 1990, é possível ver que o Tribunal se posiciona e decide sobre o papel da administração pública frente ao fenômeno das favelas e seus moradores. Com decisões fundamentadas em princípios e garantias constitucionais, bem como na ordem pública, o fenômeno das favelas é entendido por muitos juízes do TJRJ como consequência da omissão da administração pública ao longo de anos. Este entendimento é firmado ao longo de inúmeras decisões proferidas neste período. Neste sentido o TJRJ adota o entendimento de que a administração pública deve promover a remoção das favelas. Esta postura politicamente ativa merece destaque, pois representa a ruptura com o silêncio até então praticado pelo Tribunal nos anos 1980, quando provocado a se pronunciar sobre questões de natureza política e social muito polêmicas. No entanto, parece que a atuação inovadora do TJRJ chega um tanto quanto tarde, ou melhor, sustenta um entendimento um tanto quanto ultrapassado e descontextualizado da realidade política e social da favela no cenário carioca dos anos 1990. Como vimos no capítulo anterior, em plenos anos 1990 as favelas cariocas já eram fato social consolidado. A discussão sobre a remoção de favelas era uma discussão ultrapassada. Tanto no âmbito acadêmico como político, na esfera da administração pública municipal, a grande questão acerca das favelas era como realizar sua incorporação à cidade formalmente constituída. Era neste sentido que se voltavam os projetos municipais, bem como organizações do terceiro setor. O Tribunal de Justiça que por anos não teve acesso a estas discussões se vê nos anos 1980 – mais de 80 anos após a formação da primeira favela – demandado a se posicionar sobre questões de interesse político e social relevante e, após um considerável período de silêncio, neste mesmo período, se posiciona. No entanto, este posicionamento é historicamente descontextualizado em relação à realidade social urbana carioca.

Se os anos 1990 tem como marca o alargamento do rol de demandantes, o mesmo não se pode dizer em relação ao rol de demandados, que mantém uma coerência com o quadro geral apresentado, bem como com o período anterior. Quando o assunto é “favela” ou a demanda é proposta por moradores de favelas, o Estado continua sendo o réu número um nos anos 1990.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

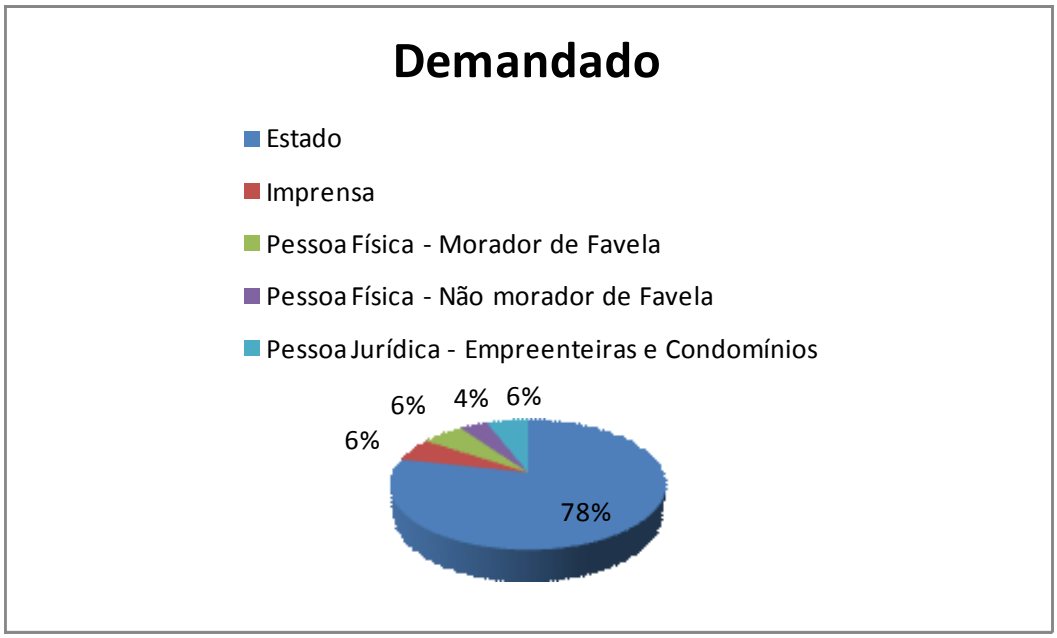


Figura 28 – Parte ré em demandas judiciais cíveis propostas entre 1990 e 1999 perante o TJRJ. Análise a partir de levantamento de julgados cíveis do acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela".

Se considerarmos apenas as demandas propostas por moradores de favelas, ainda assim o Estado continua sendo o principal alvo de demandas judiciais.

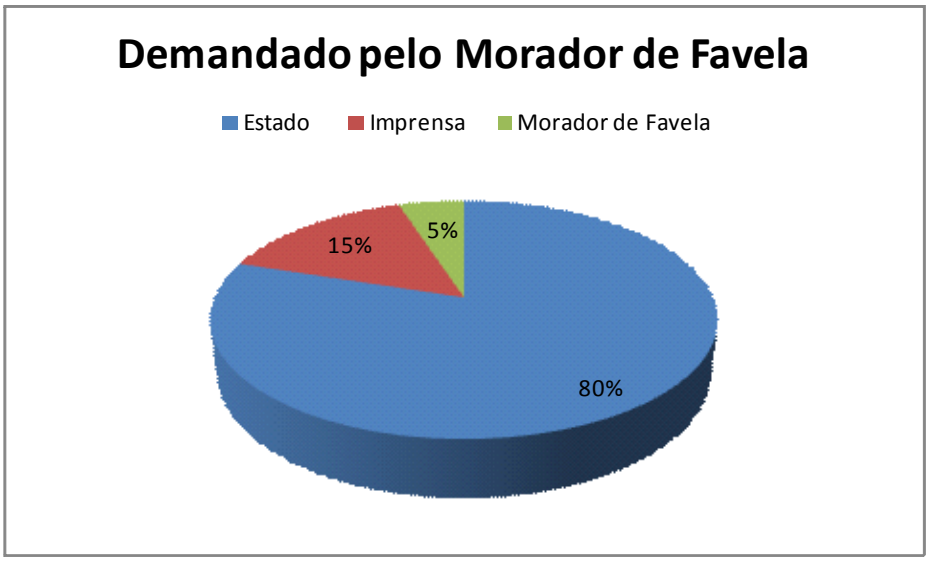


Figura 29 – Parte ré em demandas judiciais cíveis propostas por moradores de favelas cariocas entre 1990 e 1999 perante o TJRJ. Análise a partir de levantamento de julgados cíveis do acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela".

Como vimos e discutimos anteriormente, poucos são os moradores de favelas que figuram como demandados nestas ações (figura 30). Destacamos neste

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

período a presença de uma figura nova no rol de réus: a Imprensa. As demandas contra a Imprensa – jornais e revistas – neste período estão relacionadas à publicação de artigos que divulgam a favela sob a ótica da violência de ações criminosas e da guerra contra o tráfico. A partir desta lente, matérias sensacionalistas de jornais muitas vezes depreciam moradores ou trabalhadores de favelas, dando origem às ações de indenização por dano moral, como verificamos nesta pesquisa.

Um dado curioso sobre a relação da Imprensa com as favelas e da mediação do judiciário nesta relação merece aqui um destaque. A Imprensa, no exercício de suas atividades, vem publicando fotos de policiais e bandidos na cobertura sobre a criminalidade no Rio de Janeiro. Ocorre que os policiais não ganham salários altos e, por este motivo, muitas vezes residem em áreas próximas às favelas comandadas por grupos criminosos. Para continuarem vivos e protegerem suas famílias, estes policiais se veem obrigados a manter segredo sobre sua identidade profissional. A publicação de fotos de policiais pela Imprensa mostrou-se ao longo desse estudo um fato preocupante para policiais que levantaram no judiciário uma discussão sobre os limites da liberdade de Imprensa [75], consideradas as particularidades deste contexto. Os juízes do TJRJ, ao longo dos anos 1990, não entendiam os pedidos de censura de fotografias de policiais como razoáveis. O Tribunal de Justiça dos anos 1990, ao ter contato com este tipo de demanda pela primeira vez, não responsabiliza a Imprensa pelos danos causados aos policiais com a publicação de fotografias em jornais de grande circulação. Para esses magistrados, a Imprensa não poderia ser responsabilizada civilmente pela divulgação de fotos de policiais, vez que não poderia ter conhecimento prévio dos eventuais danos consequentes desta publicação. Na última década não encontramos demandas semelhantes, motivo pelo qual não é

[75] Trata-se de julgamento proferido em 11 de abril de 2000 pelo Des. Reginald de Carvalho da Décima Segunda Câmara Cível do TJRJ em sede de Apelação. Processo n° 0015743-85.1999.8.19.0000 (1999.001.18679) com a seguinte ementa: RESPONSABILIDADE CIVIL DE EMPRESA JORNALÍSTICA - DIREITO A IMAGEM USO NÃO AUTORIZADO DE FOTOGRAFIA - POLICIAL CIVIL - DANO MORAL - IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO - Ação de Indenização por dano moral. Ofensa ao direito à intimidade, privacidade, ou à imagem, à vida, à liberdade ou a segurança da apelante, por veiculação de sua fotografia no jornal da ré, inconsentida, mostrando a sua condição de policial civil até então ignorada na localidade onde reside, cercada de favelas. Contudo, se o contingente probatório demonstra à sociedade que a culpa atribuída ao preposto do réu, fotografo, não restou demonstrada, a improcedência da ação é corolário inafastável. Recurso parcialmente provido, de oficio. (MLN)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

possível saber se tal entendimento teria sofrido alguma alteração com o passar do tempo. Mais uma vez, o entendimento do TJRJ – em conformidade com princípios constitucionais da liberdade de Imprensa e da publicidade – fundamenta sua decisão em argumentos que parecem ignorar fato mais que conhecido pela Imprensa, bem como pelos demais atores sociais envolvidos na dinâmica realidade das favelas: a necessidade de proteger a identidade de policiais. Em plenos anos 1990, com o tráfico de drogas a todo vapor e a guerra contra a criminalidade ocupando espaço de destaque na agenda policial, a necessidade de resguardar a identidade de policiais era fato notório, mais do que sabido. No entanto, não é o que percebem os juízes do TJRJ neste primeiro momento. Como dito antes, nesta última década não encontramos em nosso "n" amostral qualquer registro de caso semelhante; não podemos, portanto, comentar neste trabalho uma eventual mudança de posicionamento do TJRJ neste sentido.

Apesar de novos réus figurarem no polo passivo de demandas relacionadas às favelas nos anos 1990, como vimos o principal demandado continua sendo o Estado. Os motivos geradores de ações contra o Estado perante o TJRJ nos anos 1990 são os seguintes[76]:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

[76] De um total de 51 registros cíveis nos quais a palavra "favela" aparece na Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro ao longo dos anos 90, 40 desses registros são demandas contra o Estado equivalentes ao percentual de 78% das demandas desta época (conforme demonstrado graficamente neste trabalho). O universo ora em análise é composto das demandas abrangidas por esses 40 registros.

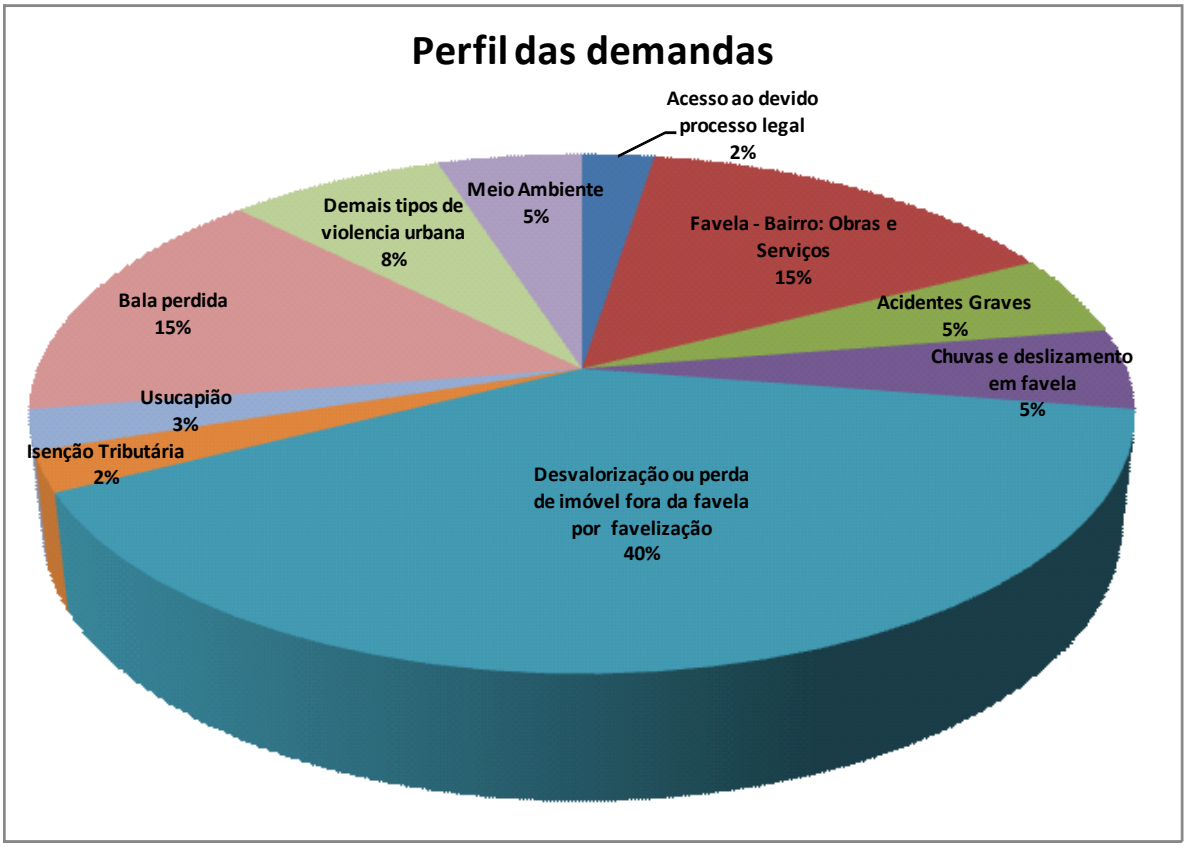


Figura 30 – perfil das demandas cíveis propostas contra o Estado entre 1990 e 1999 no acervo jurisprudencial cível do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela".

No gráfico acima (figura 31) se destacam as demandas motivadas pela desvalorização ou perda de imóveis em função de processos de "favelização". Este era o único tipo de demanda registrada no período anterior, como supracitado, no entanto, nos anos 1990, outros dois temas também chamam a atenção: 1) "bala perdida" e; 2) "obras e serviços do projeto Favela-Bairro". Este cenário se constrói a partir de demandas provenientes de dois distintos grupos sociais: 1) ações que visam indenização por desapropriação ou desvalorização de imóvel são provenientes do grupo de proprietários da cidade formalmente constituída; 2) ações originadas por tragédias com balas perdidas ou obras de urbanização de favelas são propostas por moradores de favelas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

Nos anos 1990, as demandas causadas por "bala-perdida"[77] são tão recorrentes quanto às originadas em função de obras e acidentes relacionados ao projeto municipal Favela-Bairro. Estas demandas chegam ao poder judiciário na medida em que, como vimos no capítulo anterior, a prefeitura dá inicio a projetos de urbanização para promoção de direitos e cidadania nestas áreas. Interessante notar que o acesso de moradores de favelas ao poder judiciário parece acompanhar o movimento de inclusão e incorporação da favela à cidade formalmente constituída. Na medida em que a administração pública e setores da sociedade civil se fazem presentes nas comunidades faveladas, as demandas judiciais proposta por moradores de favelas começam a ser vistas no TJRJ. Moradores de favelas no papel de sujeitos de direitos começam, portanto, a chegar ao judiciário para questionar a omissão do Estado e as violações sofridas pela atuação da administração pública. Estes moradores vêm exigir do Estado providências em relação a falhas na prestação de serviços públicos e obras do projeto Favela-Bairro e, ainda, exigir providências frente à violação às suas vidas e integridades físicas nos confrontos entre a administração pública e criminosos. Um fenômeno um tanto quanto interessante de ser notado: as omissões e violações do Estado passam a ser demandadas judicialmente por moradores de favelas no momento em que o Estado se faz mais presente nestas comunidades. É a partir do momento que o Estado entra nas favelas com obras de urbanização e assistência que demandas que questionam sua atuação começam a aparecer no Tribunal.

Quando comparamos as demandas entre moradores de favelas e demais moradores da cidade formal no que tange a discussões que envolvem a favela ao longo dos anos 1990, obtivemos o seguinte quadro:

[77] Sobre este último ponto vale destacar que, apesar de termos uma imagem transmitida pelos noticiários de que a cidade formalmente constituída é a principal vítima desse tipo violência, a pesquisa aponta para uma realidade que parece tão óbvia que nos faz perguntar por que ela não está estampada nos jornais: os mais vulneráveis, os que mais sofrem com a falta de segurança pública, quem vive diariamente a tragédia, o medo e a insegurança da guerrilha urbana entre traficantes, policiais e milicianos na cidade do Rio de Janeiro, é o morador da favela.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

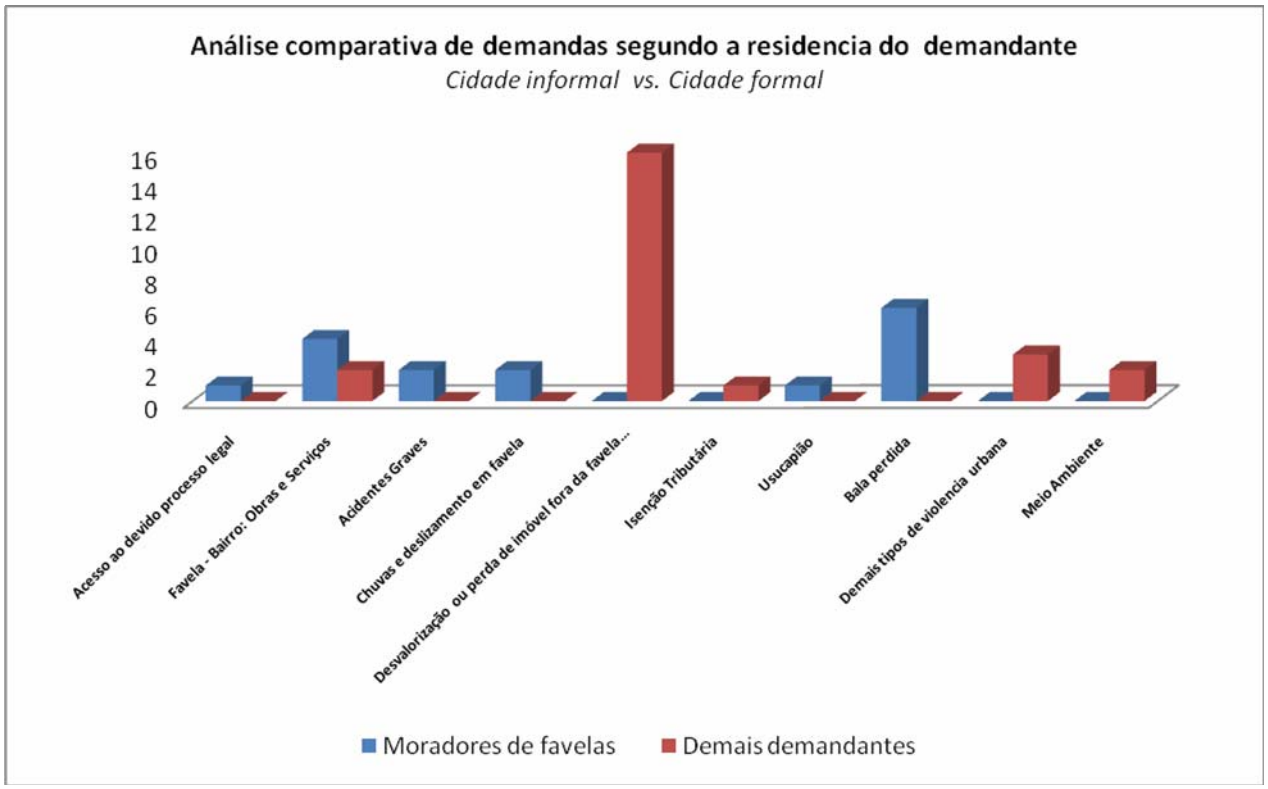


Figura 31 – Análise comparativa do perfil das demandas cíveis propostas por moradores da favela e da cidade formalmente constituída no período entre 1990 e 1999 registradas no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela".

Destacamos aqui dois tipos de demanda do gráfico acima (figura 32) para análise: a violência – tanto "bala perdida" como "demais tipos de violência urbana" – e as originadas pelo projeto "Favela-Bairro: obras e serviços".

Enquanto a "bala-perdida" parece afetar diretamente os indivíduos dentro das favelas, os demais tipos de violência, tanto verbal quanto física – que dão origem a ações de indenização por dano moral no TJRJ –, parecem afetar igualmente moradores de favelas, tanto dentro da favela quanto na cidade formal, especialmente no entorno da favela.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

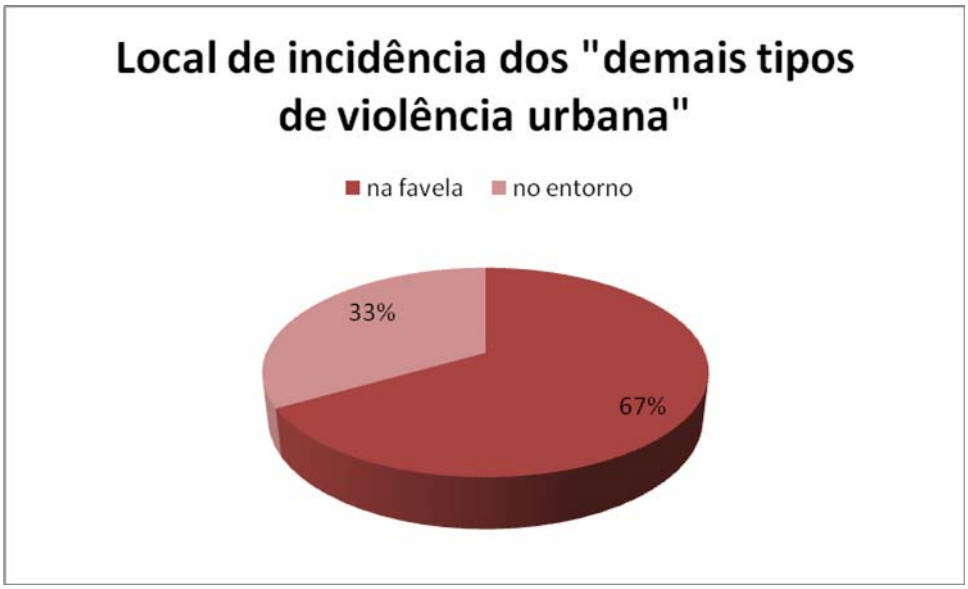


Figura 32 – análise do local onde ocorre a violência categorizada na "figura 15" deste trabalho como "demais tipos de violência" em demandas cíveis propostas entre 1990 e 1999 no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela".

Já as demandas originadas por ocasião do projeto Favela-Bairro são propostas tanto por moradores de favelas como do asfalto ao longo dos anos 1990. Isto chama atenção para a finalidade deste projeto em si. O projeto Favela-Bairro tem a finalidade de incorporar a favela à cidade formalmente constituída, através da regularização das moradias e do fornecimento de infraestrutura de serviços públicos básicos como água e esgoto. Interessante, portanto, notar que justamente nas discussões relacionadas ao projeto Favela-Bairro – que tem por objetivo conectar essas realidades: a formal e a informal – que o interesse tanto de moradores de favelas como da cidade formal se reúnem. Um projeto que visa integrar realidades parece, pelo menos na prática do Tribunal, reunir os interesses de diferentes grupos sociais sob um mesmo tema.

Se agruparmos todas as demandas deste período em três grandes categorias – 1) propriedade; 2) vida; 3) demais direitos fundamentais constitucionais – e analisarmos comparativamente os interesses de moradores de favelas e da cidade formal, temos nos anos 1990 o seguinte panorama:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

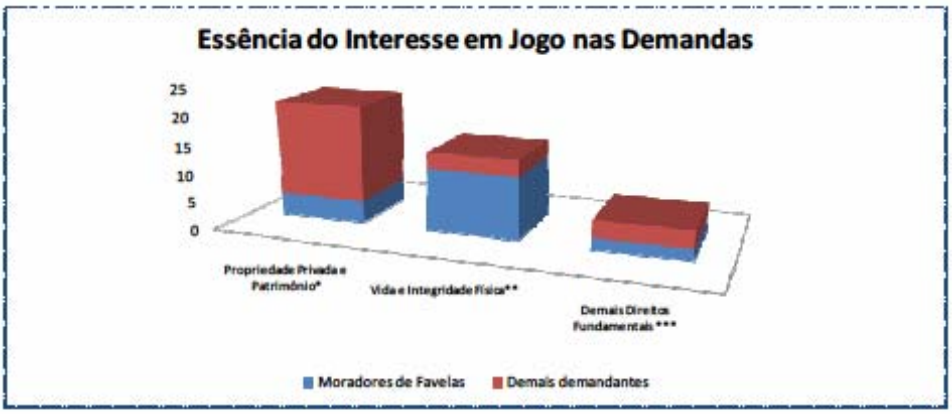


Figura 33 - análise comparativa entre moradores da favela e moradores da cidade formalmente constituída quanto ao perfil das demandas cíveis propostas entre 1990 e 1999 no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela", agrupadas em três grandes categorias: * Propriedade e Patrimônio; **Vida e Integridade Física; ***Demais direitos fundamentais positivados na Constituição Federal de 1988.

Esta análise mostra claramente os diferentes enfoques: enquanto o patrimônio e a propriedade privada são o grande interesse de moradores da cidade formalmente constituída em relação à favela, a vida e a integridade física ocupam lugar de destaque no interesse dos moradores das favelas. Demandas sobre os demais direitos fundamentais constitucionais atendem quase igualmente a ambos os grupos ao longo deste período.

Resta-nos, por fim, analisar como vem o TJRJ decidindo sobre questões relacionadas à favela ao longo dos anos 1990. No que tange aos argumentos sobre os quais repousaram as decisões judiciais do TJRJ ao longo deste período, temos o seguinte cenário:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

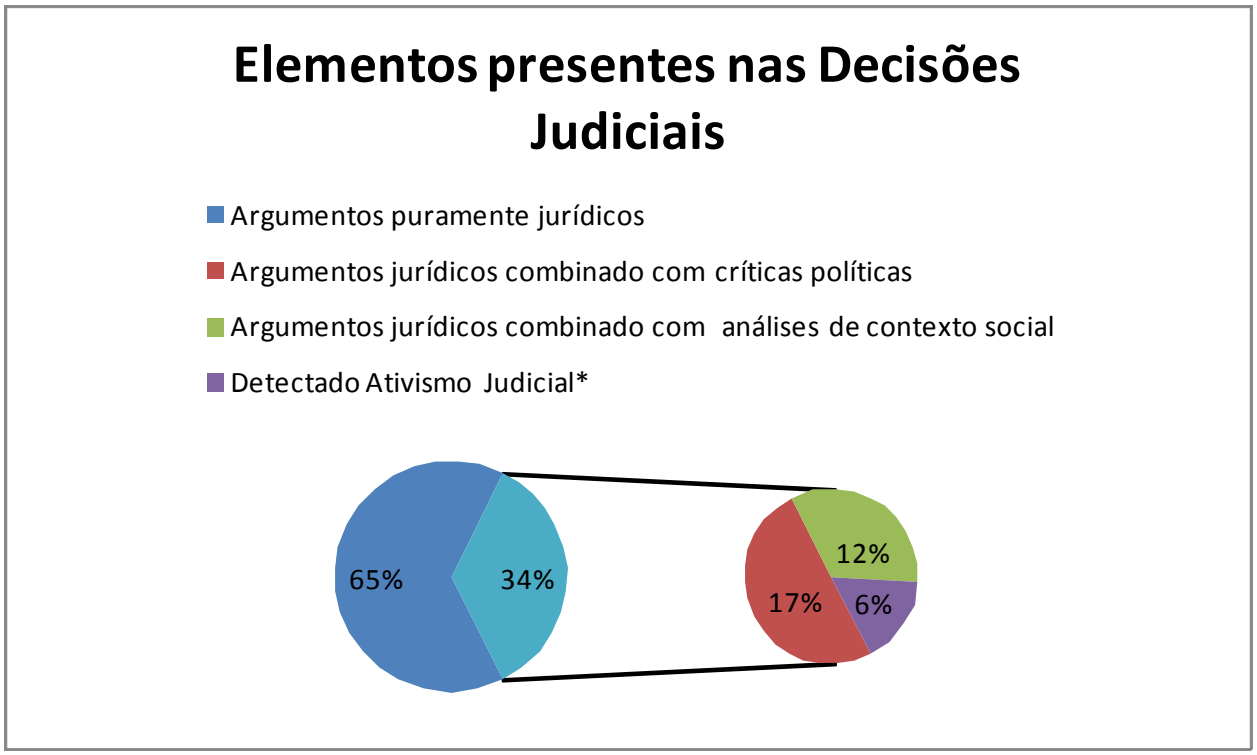


Figura 34 – Elementos presentes na fundamentação de decisões judiciais cíveis propostas perante o TJRJ entre 1990 e 1999 em ementas de decisões filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca "favela".

Nos anos 1990, a maior parte das decisões do TJRJ fundamentou-se apenas em argumentos jurídicos, constituindo um quadro bastante parecido ao do período anterior. Destacamos, no entanto, que nesses 34% de decisões judiciais nas quais os juízes expuseram suas opiniões políticas, bem como realizaram análises de contexto social, foi identificada uma pequena parcela (6%) de decisões nas quais os juízes de alguma maneira inovam em relação ao ordenamento jurídico vigente, extrapolando o dispositivo da lei em busca de uma decisão social ou politicamente eficaz.

Nos anos 1990, este percentual de 6% equivale a duas decisões inovadoras: 1) Em uma delas, o desembargador do TJRJ concede legitimidade ativa a autor de ação demolitória, extrapolando a lei processual civil no que tange a legitimidade *ad causam*, por entender que, uma vez que a administração pública é omissa e não cumpre com sua função evitar ocupações irregulares, o cidadão deve ser legitimado a pedir judicialmente a demolição de favelas, ainda que a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

mesma não lhe atinja o patrimônio de forma direta[78]; 2) A outra trata de uma decisão que, oposta à primeira, decide pela não demolição de barracos apesar dos mesmos serem considerados construções ilegais, invocando para isto a Constituição Federal de 1988 e o Princípio da Função Social da Propriedade que o texto da Magna Carta consagra. Segundo a desembargadora do TJRJ que julgou esta última ação, Des. Helena Cândida Lisboa Gaede, a demolição das construções não poderia ser autorizada visto que, apesar de irregulares, atendiam a função social de moradia para alguém que, de outra maneira, não teria onde morar[79]. Curioso que tão diferentes entendimentos sejam provenientes de um mesmo Tribunal para ações propostas em um mesmo período. Para entender este fenômeno, recorremos ao ano de julgamento destas demandas e verificamos que, apesar de ambas as ações terem sido propostas nos anos 1990, os recursos interpostos perante o Tribunal foram julgados em momentos diferentes: enquanto o primeiro recurso que privilegia a demolição é julgado pelo TJRJ em 1997, o segundo é julgado umos anospois. Uma década e uma mudança de paradigma na hermenêutica processual civil. A propriedade privada passa a ser compreendida à luz da dignidade da pessoa humana. Um fenômeno que muitos juristas acreditam

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

---

[78] Trata-se de julgamento proferido em 04 de setembro de 1997 pelo Des. DES. SERGIO CAVALIERI FILHO da segunda Câmara Cível do TJRJ em sede de Agravo de Instrumento. Processo n° 0018571-59.1996.8.19.0000 (1996.002.05310) cuja ementa assim se segue: "AÇÃO DE PRECEITO COMINATÓRIO - LOGRADOURO PÚBLICO OCUPAÇÃO INDEVIDA - FAVELA - LEGITIMIDADE AD CAUSAM - Ação de preceito cominatório. Remoção de favela da via publica. Legitimidade ativa "ad causam" do proprietário de terreno adjacente. **Pedido juridicamente possível.** As limitações administrativas ao direito de construir - e consequentemente aos demais direitos - geram direitos subjetivos aos particulares interessados na sua observância, habilitando-os a pedir a demolição de obras vedadas por lei, ou a impedir **atividades ilegítimas, mas toleradas indevidamente pela Administração.** Desprovimento do recurso." (nosso grifo)

[79] Trata-se de julgado proferido em 09 de maio de 2007 pela DES. HELENA CANDIDA LISBOA GAEDE da Segunda Câmara Cível em sede de recurso de Apelação. Processo n° 0014688-04.1996.8.19.0001 (2006.001.63404) com a seguinte ementa: "**DEMOLITÓRIA. CASAS SITUADAS EM COMUNIDADE CARENTE TIPO FAVELA QUE NÃO ATENDEM AOS PRECEITOS URBANÍSTICOS, RAZÃO PELA QUAL INCABÍVEL A APLICAÇÃO LITERAL DAS NORMAS LEGAIS, SOB PENA DE DEMOLIÇÃO DE TODAS AS CASAS. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.** LESÃO MÍNIMA DA 1ª APELANTE EIS QUE A OBRA REALIZADA PELO 2º APELANTE VISOU IMPEDIR A CONSTRUÇÃO NO ANDAR SUPERIOR, PELA 1ª APELANTE, QUE VEDARIA A ILUMINÇÃO E VENTILAÇÃO. DANOS MORAIS NÃO CONFIGURADOS. CORRETA A CONDENAÇÃO DO 2º APELANTE A PAGAR PELO ESPAÇO AÉREO QUE OCUPOU. SENTENÇA QUE SE MANTÉM. DESPROVIMENTO DOS RECURSOS." (nosso grifo)

ter sido provocado pela constitucionalização do Direito Civil após a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 (MORAES, 2006).

Enquanto nos anos 80 apenas uma das 4 decisões, proferida em 1989, se baseia na Constituição Federal, nos anos 1990 mais juízes passam a apoiar suas decisões na Carta Magna: 20 das 51 decisões proferidas no período são fundadas na Constituição Federal de 1988.

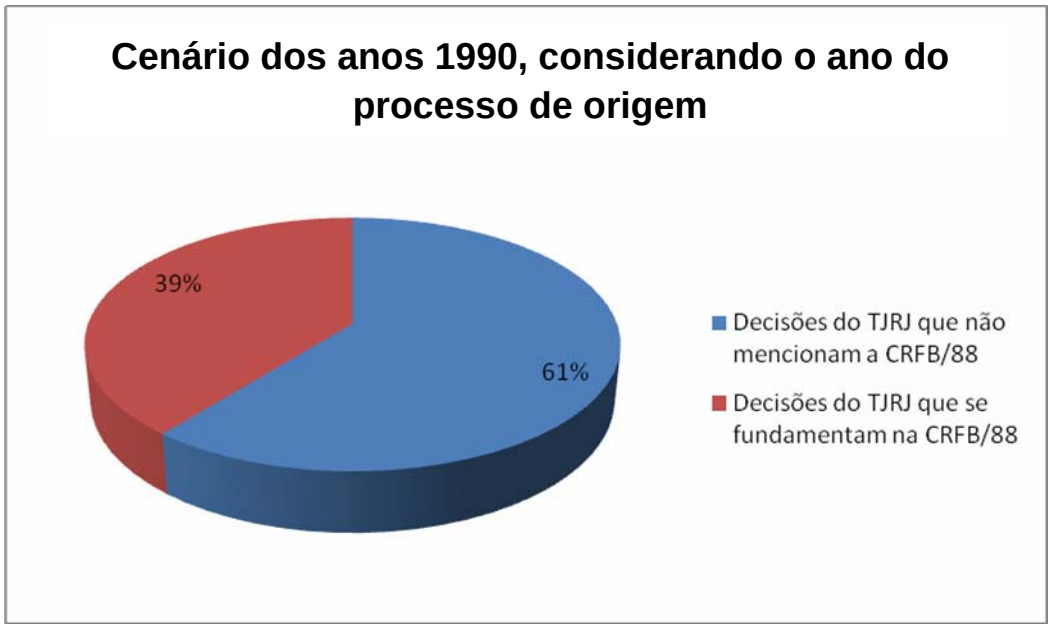


Figura 35 – Ementas de decisões judiciais cíveis do TJRJ entre 1990 e 1999 filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca "favela" que citam na fundamentação da decisão a CRFB/1988.

Este dado mostra como o texto da Constituição Federal de 1988 pode ter incentivado os juízes a decidirem questões políticas e sociais polêmicas com mais liberdade. A partir da positivação de princípios fundamentais da nação e valores comunitários (CITADINO, 2005) no texto constitucional, abre-se para os juízes a possibilidade de decidir questões políticas e sociais relacionadas às favelas promovendo direitos, sem com isso abandonar a esfera da legalidade em suas decisões.

O princípio constitucional no qual os juízes do TJRJ mais basearam suas decisões neste período foi a Teoria do Risco Administrativo. Este princípio, consagrado no artigo 37 §6° da Constituição Federal de 1988, prevê a responsabilidade civil objetiva da administração pública pelos danos causados no exercício de suas atividades. A grande maioria das demandas originadas em razão de disparos de armas de fogo em confrontos entre policiais e criminosos em

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

favelas foi julgada com a responsabilização da administração pública, independentemente de exame de balística ou da apuração da intenção –dolo ou culpa – no disparo. Com base neste princípio, muitas famílias de moradores de favelas mortos e feridos em confrontos com arma de fogo puderam receber indenizações e pensões de maneira mais célere, sem necessidade de constituir provas elaboradas, o que dificultaria a uma pessoa com poucos recursos a percepção de seu direito[80]. As fundamentações de decisões sobre reparações por danos gerados em acidentes e obras inacabadas do projeto Favela-Bairro também, em sua maioria, invocaram o Risco Administrativo Objetivo constitucionalmente consagrado.

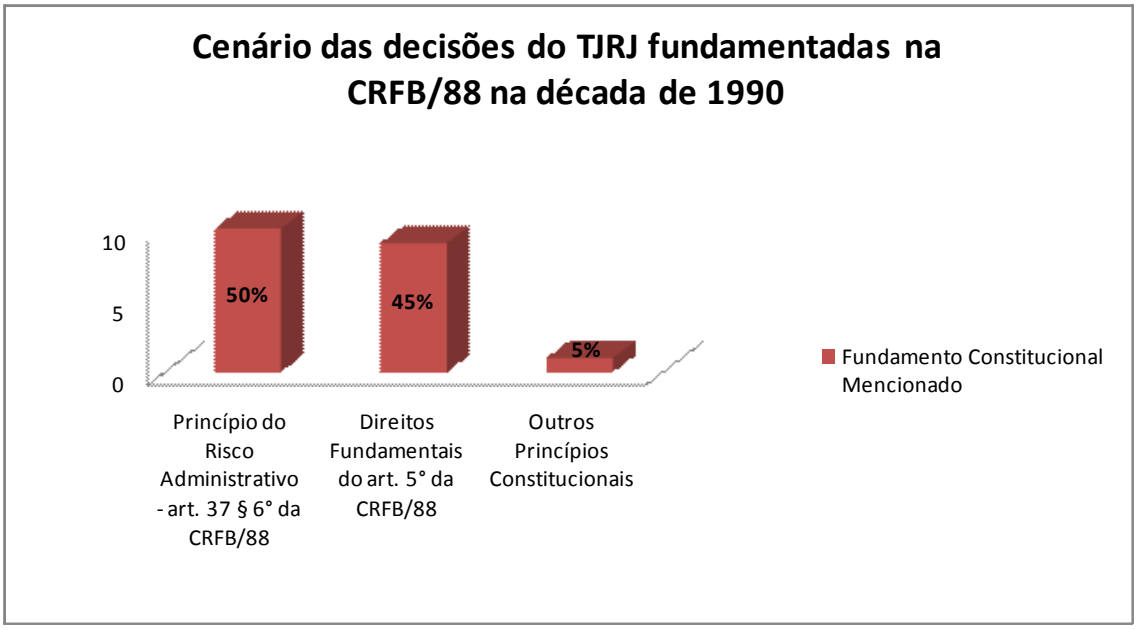


Figura 36 – Princípios Constitucionais mencionados por magistrados do TJRJ na fundamentação de decisões que citam a Constituição Federal de 1988 (figura 19) em julgados cíveis proferidos em ações judiciais propostas entre 1990 e 1999 filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca "favela".

Como vemos através do gráfico acima (figura 37), outros princípios constitucionais também foram utilizados pelos magistrados do TJRJ em suas decisões ao longo dos anos 1990. Dentre eles podemos citar o direito à vida,

[80] Para mais sobre a discussão de como a complexidade e morosidade de um processo judicial afeta diretamente pessoas de baixa renda, prejudicando o seu acesso a direitos, seja pela dificuldade na compreensão da linguagem jurídica, na distância entre o local de residência e do Tribunal de Justiça e na incapacidade de suportar financeiramente os custos que envolvem a ação e a contratação de bons advogados vide a obra "Acesso à Justiça" de *CAPELLETTI & GARTH (1978)*

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

moradia e integridade física, sustentados com base no artigo 5° da Constituição de 1988.

2.1.4.3
De 2000 a 2009

Entre 2000 e 2009, o número de demandas relacionadas às favelas cariocas bem como as propostas por seus moradores apresentaram um crescimento ainda maior que o apresentado nos anos 1990. Nesta última década, o número de demandantes moradores de favelas não apenas cresce, mas assume pela primeira vez papel de destaque em nosso espaço amostral.

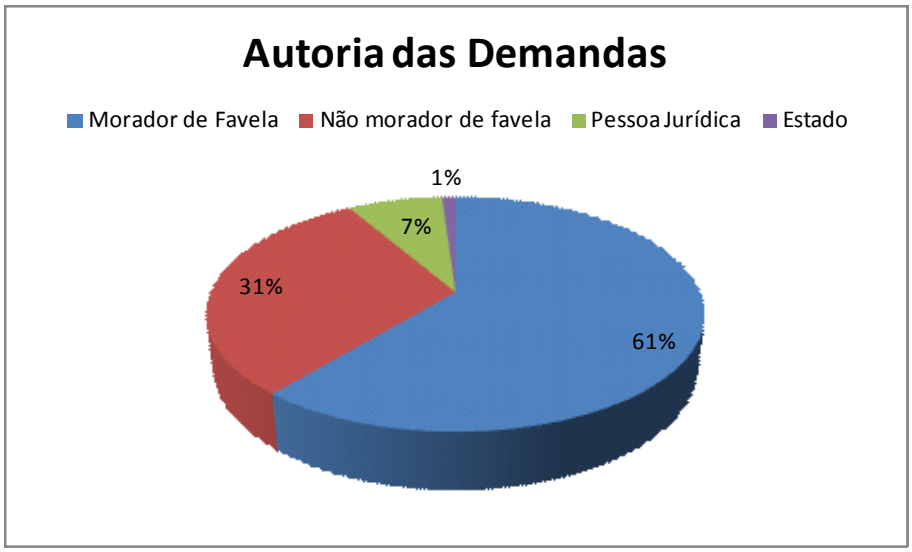


Figura 37 – Autoria das demandas judiciais cíveis propostas entre 2000 e 2009 no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela".

Já o principal demandado, de maneira coerente com o quadro geral apresentado, bem como com o cenário apresentado nos dois período anteriores, continua sendo o Estado. As demandas contra pessoas jurídicas, novidade que se inaugura nos anos 1990, continuam a aparecer nesta última década. As pessoas jurídicas mais demandadas por moradores de favelas continuaram sendo empresas prestadoras de serviços de telefonia, energia elétrica, TV a cabo e seguradoras.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

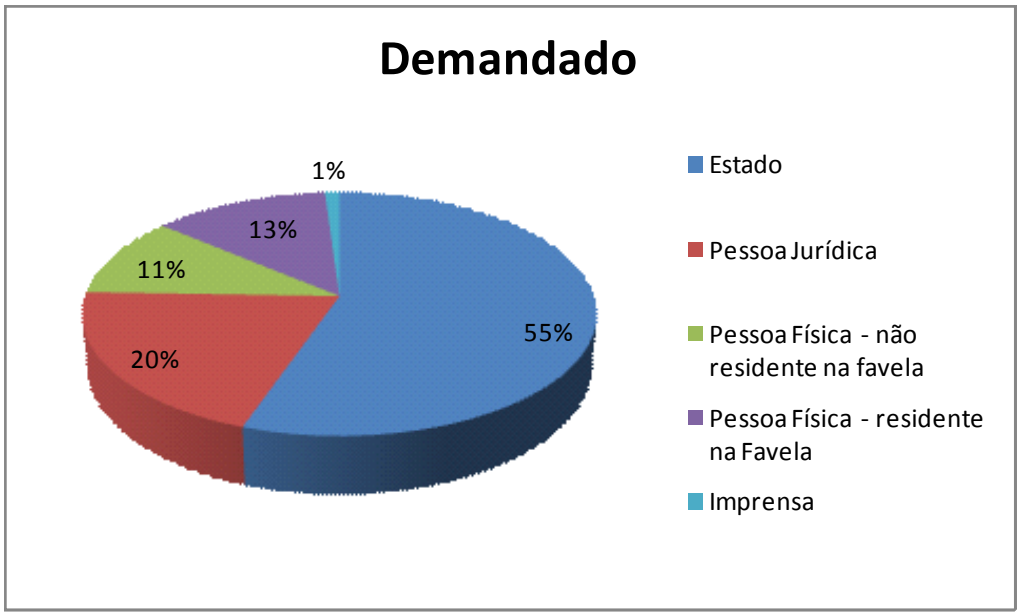


Figura 38 – Parte ré em demandas judiciais cíveis propostas entre 2000 e 2009 no acervo jurisprudencial cível do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela".

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

Como já era de se imaginar, esta realidade não sofre muita variação se analisada sob a perspectiva das demandas propostas apenas por moradores de favelas. Os principais demandados por moradores de favelas ao longo desta última década também são o Estado e pessoas jurídicas prestadoras de serviços públicos essenciais.

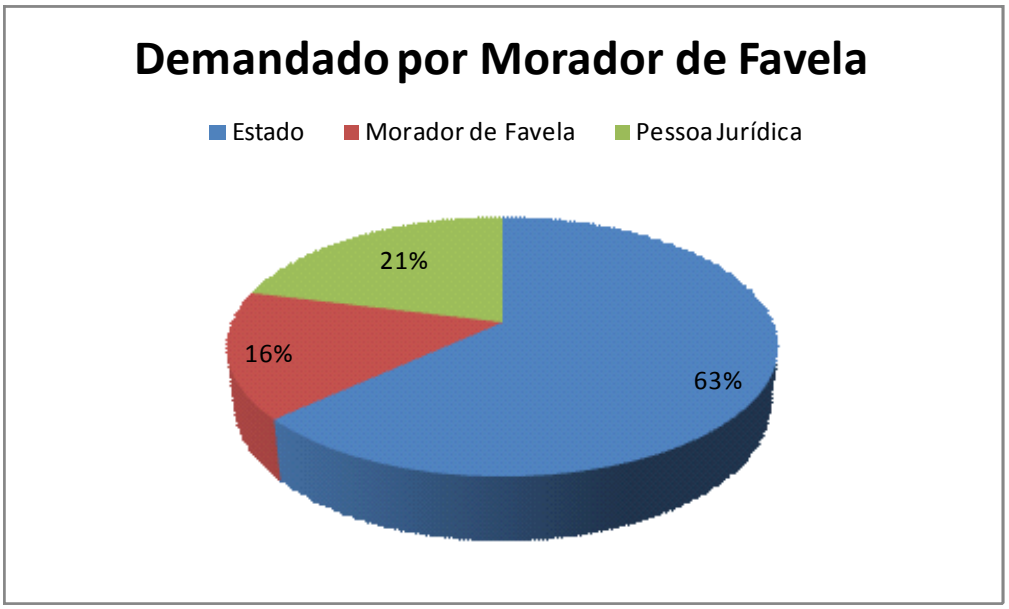


Figura 39 – Parte ré em demandas judiciais cíveis propostas por moradores de favelas entre 1990 e 1999 no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela".

Como podemos ver a partir dos gráficos acima (figura 29; figura 30; figura 39; figura 40), ao longo das duas últimas décadas, as pessoas jurídicas prestadoras de serviços têm sido cada vez mais questionadas em demandas judiciais envolvendo as favelas e seus moradores. Poderíamos pensar este fenômeno como possível consequência de projetos governamentais de urbanização desenvolvidos no período – o projeto Favela-Bairro e o PAC das favelas, por exemplo. Através da implementação destes projetos começou a se criar condições para a entrada de serviços públicos nas comunidades faveladas. A presença cada vez maior destes prestadores de serviços – de luz, internet, telefone, entre outros – nas favelas cariocas também revela o poder aquisitivo da população favelada, que é vista como atrativo mercado consumidor por estas empresas. Apesar das dificuldades na prestação de serviços pela precariedade de infraestrutura e violência, empresas privadas enfrentam estas dificuldades para realizar a prestação de seus serviços nestes locais. Uma vez mais notamos: com a chegada de serviços – como luz, telefonia e TV a cabo – na comunidade favelada, demandas relacionadas à falta de qualidade dos mesmos aparecem no judiciário. Isto não aconteceria nos anos anteriores quando estes serviços sequer eram prestados, pelo simples fato deles não existirem.

Destacamos ainda entre o rol de demandados por moradores de favelas (figura 40) aquelas demandas propostas por quem mora na favela em face de outro morador da comunidade. Como pudemos ver, nos anos 1980 e 1990, não era comum encontrar demandas de moradores de favelas em face de outros moradores da comunidade. As poucas demandas que encontramos no final dos anos 1990, como vimos, encontraram dificuldades de prosseguimento em função da violência local. Os oficiais de justiça assustados se recusavam a subir a favela para realizar diligências – citações e intimações – e com isso o processo judicial não chegava ao fim com o regular julgamento do mérito. No entanto, mesmo com tais obstáculos a demandas desta natureza, o que se verifica na última década é o incremento deste tipo de ação no TJRJ.

Apesar destas variáveis apontadas, para qualquer conclusão mais consistente seria preciso manter o monitoramento desta dinâmica por um período maior de tempo, visto que, recentemente, a realidade social da favela parece mais

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

fluida, ou seja, a velocidade das transformações sociais vem ocorrendo de maneira muito mais acelerada que ao longo de toda a sua existência.

Nesta última década, como a maioria das demandas registradas no TJRJ foi proposta por moradores de favelas (figura 38), houve uma mudança no perfil das demandas judiciais. Se até os anos 90 as demandas para obtenção de indenizações em função de processos de "favelização" ainda representavam a maior fatia das ações propostas no TJRJ, na última década este cenário se transforma. As demandas de moradores de favelas – com questões relacionadas a balas-perdidas e conflitos oriundos do projeto Favela-Bairro – ganham as maiores fatias neste novo e mais recente contexto.

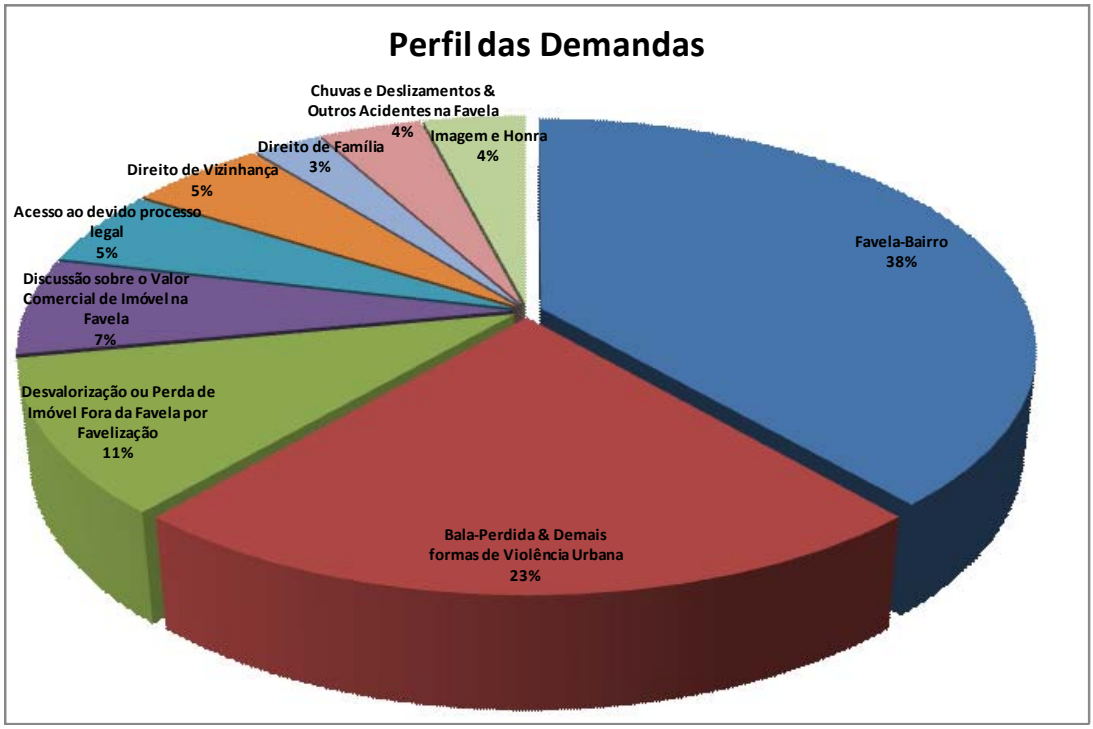


Figura 40 – Perfil das demandas cíveis propostas entre 2000 e 2009 no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela".

Apesar dos tipos de demandas serem semelhantes aos apresentados nos anos 1990 (figura 31), as ações motivadas por desvalorização ou perda de imóveis localizados fora da favela em função de ocupações irregulares passam a ocupar uma fatia muito menor (11%) (figura 41). Demandas relacionadas à violência (23%) e a acidentes em obras em favelas (38%) ocupam por sua vez, nesta última década, uma fatia maior das atenções do Tribunal de Justiça.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

Se analisarmos todas estas demandas propostas ao longo da última década (figura 41), comparando o volume de demandas proposto por moradores de favelas e por moradores da cidade formal para cada uma das categorias, teremos o seguinte cenário:

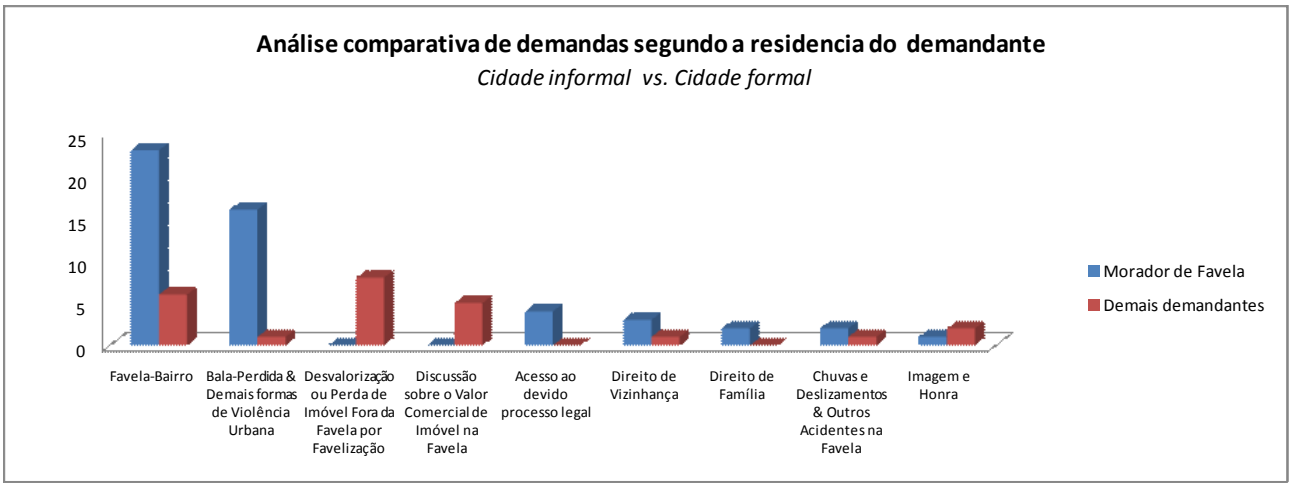


Figura 41 – Análise comparativa entre moradores da favela e moradores da cidade formalmente constituída, quanto ao perfil das demandas cíveis propostas entre 2000 e 2009 perante o TJRJ. Dados levantados no acervo jurisprudencial do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela".

Como podemos ver no gráfico acima (figura 42), as demandas judiciais relacionadas ao patrimônio e à propriedade privada, ainda que para discutir a propriedade e o patrimônio em favelas, continuam sendo praticadas por pessoas que não residem nas favelas, enquanto que as demais demandas relacionadas a violações de direitos fundamentais como a vida e a habitação, falha da prestação de serviços públicos essenciais e, ainda, questões de direito de família e vizinhança são demandas propostas nesta última década por moradores de favelas.

Seguindo a análise feita nos anos 1990 (figura 34), se dividirmos as demandas propostas ao longo desta última década em grandes categorias capazes de resumir a essência do interesse em jogo levado ao judiciário, teríamos ao lado das três grandes categorias já criadas (figura 34) – vida, propriedade e demais direitos fundamentais – duas novas. Uma quarta categoria, "negócio jurídico", e uma quinta categoria, "poder familiar". Com o ingresso cada vez maior de prestadoras de serviços públicos no rol de demandados por moradores de favelas, novos interesses, que não são nem a propriedade privada nem a vida, passaram a ser vistos repetidamente em demandas perante o Tribunal. Com isso em vista criamos a categoria "negócio jurídico", que deverá ser aqui entendida como

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

sinônimo para contrato. Com a grande quantidade de serviços que chegam às favelas através de empresas prestadoras de serviços nas duas últimas décadas, o morador de favela, que nos anos 1990 vem de forma tímida demandar pela preservação da sua vida e integridade física perante o judiciário, aparece nesta última década discutindo também relações contratuais de consumo no Tribunal. Uma quinta grande categoria também criada para comportar esta análise, como dito anteriormente, foi "poder familiar". Verificamos entre demandas de direito de família este tipo de demanda que visa discutir a titularidade do poder familiar entre membros de uma mesma família. Estas demandas discutiam interesses que não poderiam ser encaixados em nenhuma das demais categorias anteriores, por este motivo, ensejou a criação de uma categoria analítica própria. Temos assim o seguinte cenário:

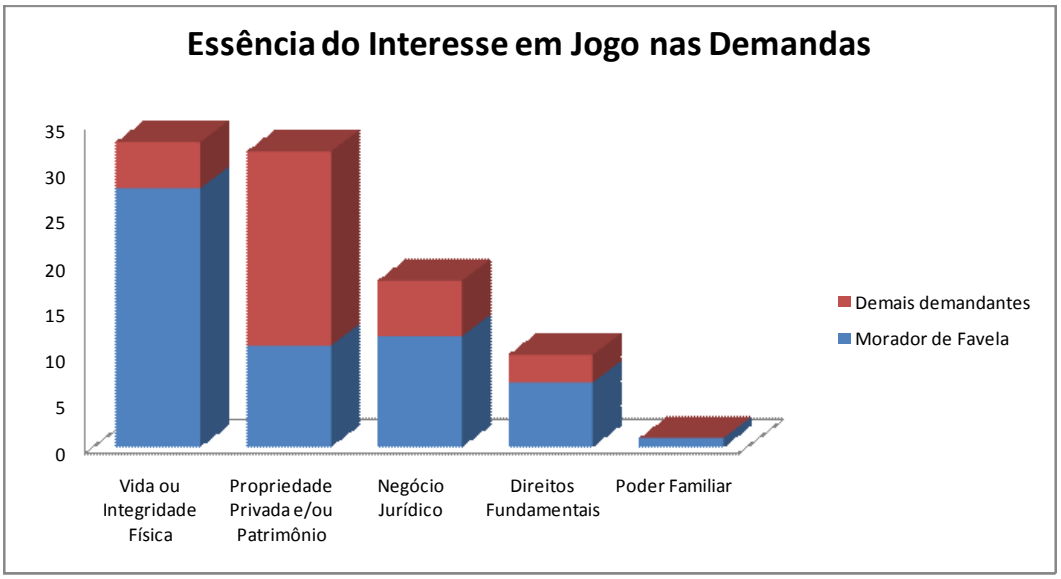


Figura 42 – Análise comparativa entre moradores da favela e moradores da cidade formalmente constituída, quanto ao interesse em jogo nas demandas cíveis, propostas entre 2000 e 2009. Dados obtidos em levantamento no acervo jurisprudencial cível do TJRJ filtrado a partir da palavra de busca "favela", agrupadas em cinco grandes categorias: Vida e Integridade Física; Propriedade e Patrimônio; Negócio Jurídico; Demais direitos fundamentais positivados na Constituição Federal de 1988; Poder Familiar.

No que tange à resposta do poder judiciário às demandas relacionadas à favela e seus moradores ao longo desta última década, observamos o seguinte:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

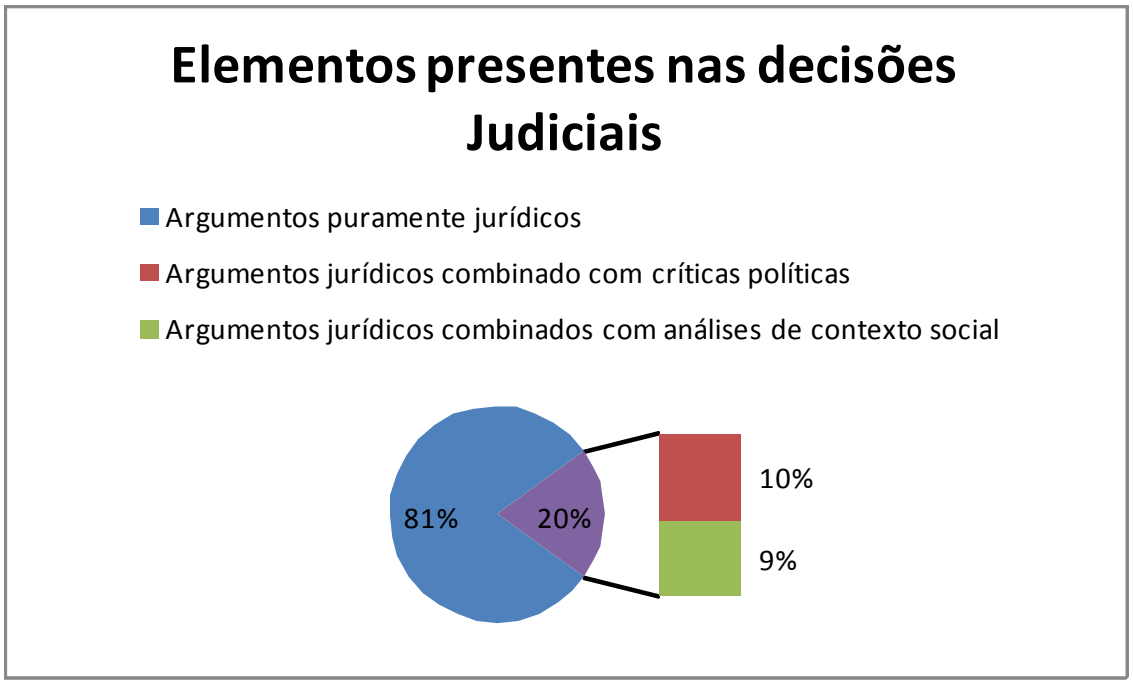


Figura 43 – Elementos presentes na fundamentação de decisões judiciais cíveis em ações propostas perante o TJRJ entre 2000 e 2009. Ementas de decisões filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca "favela".

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

Se nos anos 1980 a postura no TJRJ era de evitar decisões que interferissem nas decisões políticas da administração pública e nos anos 1990 essa postura é substituída pela adoção de um posicionamento ativo, o TJRJ parece recuar novamente nesta última década em busca de um lugar entre a estagnação e o ativismo. Parece que à medida que as ações relacionadas objetiva e subjetivamente à favela se multiplicam, o TJRJ se familiariza com temas e conflitos característicos desta realidade social e suas decisões, pouco a pouco, passam cada vez menos a conter críticas políticas e análises sociais. Nesta última década, os argumentos exclusivamente jurídicos são mais utilizados pelo Tribunal na fundamentação de decisões. A favela não é mais novidade para o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Assim como a familiaridade entre o Tribunal e a favela aumenta, com o passar dos anos também aumenta a intimidade entre os juízes e a Constituição Federal de 1988. Princípios constitucionais passam a ser absorvidos de tal maneira que hoje, na realidade do TJRJ, parecem consubstanciar verdadeiro senso comum hermenêutico. A interpretação de casos concretos, cada vez mais, parte de uma lente constitucional de leitura do ordenamento jurídico. Com isto, cada vez menos as decisões do TJRJ mencionam expressamente a Constituição Federal na fundamentação de decisões. Ao longo da última década, portanto, a parcela de julgados do TJRJ que citam expressamente princípios e artigos da Constituição

Federal decresce, apesar de quantitativamente, o número de ações fundamentadas em valores constitucionais ter crescido no período.

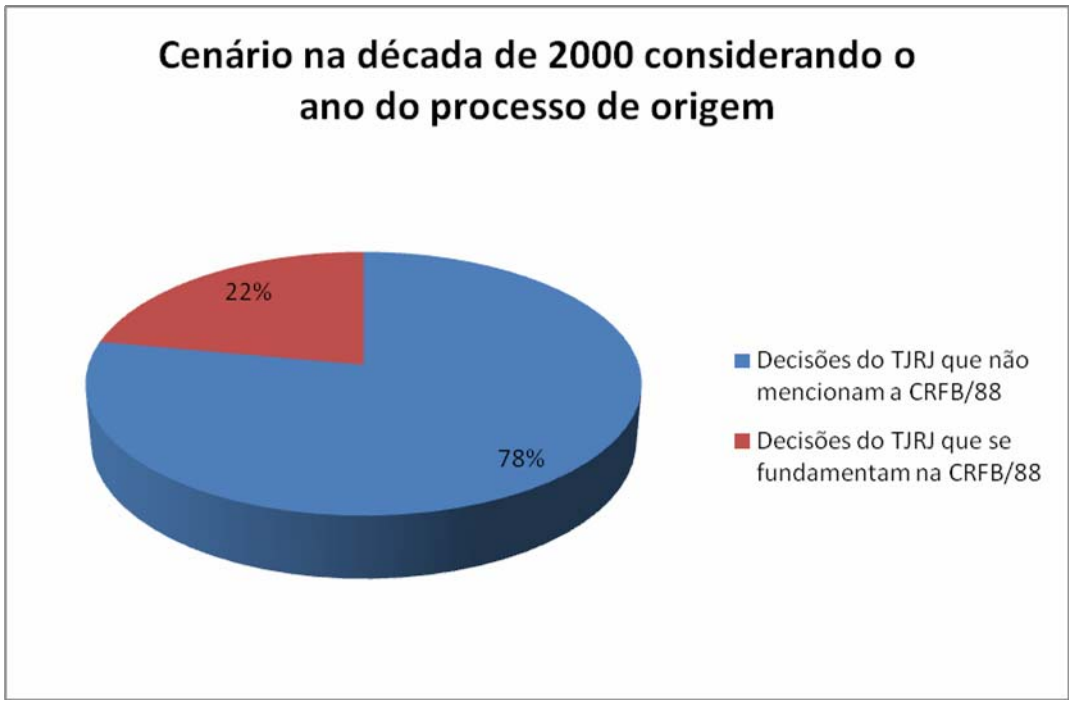


Figura 44 – Ementas de decisões judiciais em ações cíveis propostas entre 2000 e 2009 filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca "favela" que citam na fundamentação da decisão a CRFB/1988.

Esta suposição, assim como tantas outras que fazemos ao longo deste trabalho quando refletimos os dados ora descritos, precisa de mais tempo de observação a fim de gerar inferências capazes de explicar a realidade de maneira mais precisa.

Dentre o rol de decisões do TJRJ que entre 2000 e 2009 fazem remissões expressas à Constituição Federal de 1988 (figura 45), temos o seguinte:

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

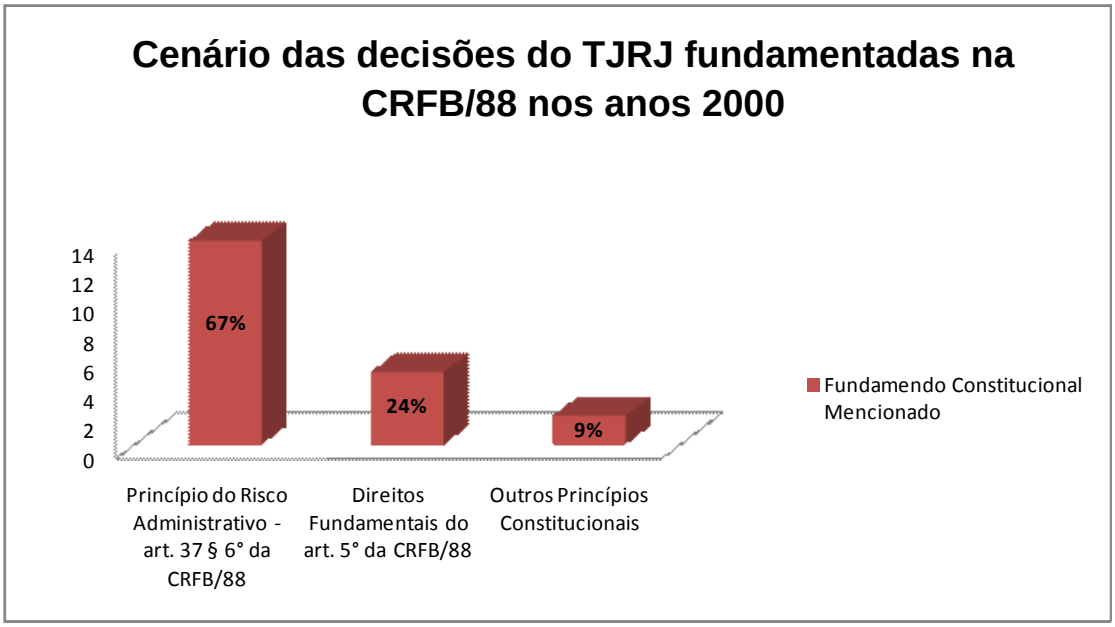


Figura 45 – Ementas de decisões judiciais cíveis do TJRJ entre 1990 e 1999 filtradas do acervo jurisprudencial do TJRJ a partir da palavra de busca "favela" que citam na fundamentação da decisão a CRFB/1988.

O quadro que vemos é semelhante ao que vimos referente ao período anterior. O fato da maioria esmagadora das ações serem propostas contra o Estado pode ser uma das razões que explica o princípio do risco administrativo objetivo ser o princípio constitucional mais utilizado na fundamentação de decisões judiciais do TJRJ.

2.2
Parte II - O acesso dos moradores de favelas cariocas ao TJRJ nas diferentes áreas da cidade

2.2.1
Introdução

Ampliando a proposta de análise desenvolvida na primeira parte deste segundo capítulo, esta segunda parte propõe a investigação da relação entre os moradores de favelas cariocas e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro considerando a possível variação deste acesso ao Tribunal para moradores de favelas de diferentes áreas da cidade. Mais do que entender se realmente se verifica uma ampliação na busca pela efetivação de direitos através do judiciário após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e quem participa desta busca

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

desde seu início aos últimos anos, esta segunda parte do segundo capítulo procura esmiuçar a idéia do acesso de moradores de favelas ao judiciário a partir da compreensão das favelas cariocas como fenômenos heterogêneos em uma cidade desigual tanto social e economicamente falando, como em termos da presença estatal e iniciativas políticas nas diferentes regiões da cidade.

Desde modo, nesta etapa de nossa pesquisa investigamos como vem ocorrendo o acesso de moradores de favelas cariocas ao TJRJ nas diferentes áreas de planejamento municipais da cidade do Rio de Janeiro. O estudo empreendido nesta segunda parte tem por objetivo gerar mais elementos à reflexão acerca dos possíveis reflexos de fatores sociais, econômicos e políticos no acesso de moradores de favelas cariocas ao judiciário. Como vêm os moradores das favelas cariocas se relacionando com o sistema judicial nos diferentes espaços urbanos é o ângulo a partir do qual seguiremos nossa análise.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

2.2.2
Desenho metodológico

Nesta etapa de nossa investigação passaremos de uma análise temporal do acesso de moradores das favelas cariocas ao judiciário para uma análise espaço temporal deste acesso ao longo dos últimos anos. A análise espacial agrega novos elementos sociais, políticos e culturais a esta pesquisa. Investigaremos nesta etapa de nosso trabalho, portanto, o acesso de moradores de favelas cariocas ao judiciário nas diferentes áreas de planejamento da cidade do Rio de Janeiro. Esta análise terá como objetivo investigar a evolução do acesso das favelas e seus moradores ao TJRJ ao longo dos últimos anos, nas diferentes regiões da cidade.

Iniciamos esta investigação com um levantamento de dados sobre as maiores, mais populosas e antigas favelas em cada uma das cinco áreas de planejamento municipal. Selecionamos, em cada área de planejamento do município – AP1: Centro; AP2: Zona Sul; AP3: Zona Norte; AP4: Barra da Tijuca e Jacarepaguá; AP5: Zona Oeste –, as três maiores favelas em m². Para este levantamento de dados, contamos com as informações disponibilizadas pelo banco de dados da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro em seu cadastramento de assentamentos urbanos de baixa renda, intitulado “SABREN” (Sistema de Assentamentos de Baixa Renda). Neste sistema, todas as favelas da cidade do Rio

de Janeiro estão cadastradas com dados sobre sua origem, história, população, área ocupada, bem como projetos públicos que as contemplam – como o projeto Favela-Bairro e o projeto Grandes Favelas. Há ainda neste acervo informações sobre a regularização fundiária das favelas entre outras informações relevantes sobre esta realidade urbana. O sistema "SABREN", portanto, constitui um amplo banco de dados; é o que há de mais completo e atualizado atualmente sobre as favelas cariocas.

Optamos pela seleção das três maiores favelas em m² nesta etapa de nossa pesquisa por algumas razões. Primeiramente, as informações sobre o crescimento vegetativo da população das favelas teve sua última atualização em 2000, quando foi realizado o último senso do IBGE. Deste modo, em 2010, as informações constantes no banco de dados "SABREN" apesar de serem as mais atuais disponíveis, estão desatualizadas considerando o decurso de 10 anos associado às altas taxas de natalidade característica das favelas (CEZAR, 2002; BESSERMAN & CAVALLIERI, 2004). Apesar de o novo senso do IBGE estar em andamento, ainda não foi finalizado e não haverá tempo hábil para a publicação dos novos dados sobre população que atualmente reside em favelas no presente estudo. Por outro lado, a área destas comunidades bem como sua expansão, diferentemente dos dados acerca da população que necessitam aguardar o novo senso, foram atualizados no sistema SABREN com base em fotografias de satélites e, por este motivo, já apresentam dados – acerca das áreas ocupadas por cada favela em m² – atualizados até o ano de 2008. Em função de serem os dados acerca da área ocupada pelas favelas os mais atualizados do banco de dados "SABREN", optamos por utilizar a área ocupada em m² para selecionar as três maiores favelas por área de planejamento municipal para nossa investigação. Apesar da escolha inicial pautada nestes argumentos, ao realizar a triagem destas comunidades verificamos que as três maiores favelas em m² em 2008 em cada área de planejamento municipal da cidade correspondiam também às favelas que em 2000 eram as mais populosas, respectivamente. Verificamos ainda que nem todas, mas a maior parte das favelas selecionadas também corresponde às ocupações mais antigas em suas respectivas áreas de planejamento (APs). Selecionamos, portanto, as três maiores favelas em m² em cada uma das áreas de planejamento municipal da cidade do Rio de Janeiro.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

Tabela 4 – Três maiores favelas em área (m2) da área de planejamento municipal 1 (Centro) da cidade do Rio de Janeiro. Em destaque a área ocupada em m² analisada nos anos de 1999, 2004 e 2008. (FONTE: "SABREN", 2010).

AP1	Favela	1999	2004	2008
AP1	Catumbi	128.823	128.823	130.240
AP1	Morro dos Telégrafos	143.235	139.255	139.537
AP1	São Carlos	122.071	122.071	122.071

Tabela 5 – Três maiores favelas em área (m2) da área de planejamento municipal 2 (Zona Sul) da cidade do Rio de Janeiro. Em destaque a área ocupada em m² analisada nos anos de 1999, 2004 e 2008. (FONTE: "SABREN", 2010).

AP2	Favela	1999	2004	2008
AP2	Borel	369.634	361.912	362.594
AP2	Rocinha	852.968	863.589	865.032
AP2	Vidigal	293.117	293.117	294.094

Tabela 6 – Três maiores favelas em área (m2) da área de planejamento municipal 3 (Zona Norte) da cidade do Rio de Janeiro. Em destaque a área ocupada em m² analisada nos anos de 1999, 2004 e 2008. (FONTE: "SABREN", 2010).

AP3	Favela	1999	2004	2008
AP3	Gleba I, da Antiga Fazenda Botafogo	472.007	474.175	476.068
AP3	Jacarezinho	375.764	375.764	375.764
AP3	Morro do Alemão	557.758	557.564	557.484

Tabela 7 – Três maiores favelas em área (m2) da área de planejamento municipal 4 (Barra da Tijuca e Jacarepaguá) da cidade do Rio de Janeiro. Em destaque a área ocupada em m² analisada nos anos de 1999, 2004 e 2008. (FONTE: "SABREN", 2010).

AP4	Favela	1999	2004	2008
AP4	Barão	238.108	244.898	247.152
AP4	Comandante Luis Souto	162.567	172.808	211.125
AP4	Rio das Pedras	531.204	530.381	542.060

Tabela 8 – Três maiores favelas em área (m2) da área de planejamento municipal 5 (Zona Oeste) da cidade do Rio de Janeiro. Em destaque a área ocupada em m² analisada nos anos de 1999, 2004 e 2008. (FONTE: "SABREN", 2010).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

AP5	Favela	1999	2004	2008
AP5	Fazenda Coqueiro	1.072.683	1.094.848	1.095.904
AP5	Nova Cidade	921.756	933.163	933.163
AP5	Vila do Vintém	476.615	476.615	476.615

Utilizamos então o nome de cada uma dessas comunidades, conforme escrito no sistema SABREN, para realizar nova busca jurisprudencial no site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Os critérios utilizados para este levantamento foram os mesmos utilizados na primeira parte deste capítulo, ou seja, o levantamento abrangeu apenas os julgados cíveis do TJRJ no período entre 1980 e 2009. Este período também foi analisado aqui por período: anos 1980 (de 1980 a 1989); anos 1990 (de 1990 a 1999); anos 2000 (de 2000 a 2009). A única diferença neste levantamento foi a chave de busca utilizada para localização dos julgados. Na primeira parte deste capítulo utilizamos a palavra "favela". Nesta segunda etapa, utilizamos como chave da busca jurisprudencial o nome de cada uma dessas comunidades selecionadas (tabela 1; tabela 2; tabela 3; tabela 4; tabela 5).

Tabela 9 – Número de julgados cíveis relacionados às três maiores favelas em m² de cada área de planejamento (AP) da cidade do Rio de Janeiro ou a seus moradores em ações propostas entre 1980 e 2009 disponíveis no acervo jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. A palavra utilizada como chave de busca para este levantamento foi respectivamente o nome de cada favela pesquisada, conforme escrito no banco de dados da prefeitura da cidade do Rio de Janeiro (SABREN).

APM	NOMES DAS 3 MAIORES FAVELAS EM M²	n° de julgados 80/89	n° de julgados 80/99	n° de julgados 00/09
AP1 – CENTRO				
AP1-1	Morro dos Telégrafos	0	0	0
AP1-2	Catumbi	0	0	1
AP1-3	São Carlos	0	1	2
AP2 - ZONA SUL				
AP2-1	Rocinha	0	1	11
AP2-2	Borel	0	0	0
AP2-3	Vidigal**	0	0	7
AP3 – ZONA NORTE				
AP3-1	Morro do Alemão	0	0	4
AP3-2	Gleba I, da Antiga Fazenda Botafogo	0	0	1

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

AP3-3	Jacarezinho *	0	1	2
AP4 – BARRA E JACAREPAGUÁ				
AP4-1	Rio das Pedras	0	0	0
AP4-2	Barão	0	0	0
AP4-3	Comandante Luis Souto	0	0	0
AP5 – ZONA OESTE				
AP5-1	Fazenda Coqueiro	0	0	0
AP5-2	Nova Cidade **	0	0	0
AP5-3	Vila do Vintém	0	0	0

Os números verificados na tabela acima (tabela 6) correspondem apenas aos julgados que têm relação com as favelas em análise ou com seus moradores. Para chegar aos números que vemos nesta tabela (tabela 6), descartamos todos os julgados que não tinham qualquer relação com estas comunidades e seus moradores. Alguns nomes de comunidades apresentaram um grande número de julgados. A palavra de busca “Vidigal”, por exemplo, nos gerou um levantamento de 114 julgados. No entanto, quando analisamos estes julgados, um por um, verificamos que apenas sete deles falavam da comunidade favelada “Vidigal”. O mesmo aconteceu com as palavras de busca “Jacarezinho”, que nos conduziu para outros três julgados relacionados ao animal jacaré, “Barão”, que nos conduziu a mais 21 julgados descartados, e “Cidade Nova”, com 122 decisões que não tinham qualquer relação com o objeto de sua busca. O quadro acima (tabela 6) apresenta, portanto, a seleção apenas dos julgados que falavam efetivamente das comunidades em questão.

Constituímos assim nosso espaço amostral e a partir dele quantificamos o número de julgados por área ao longo de três períodos (1980; 1990 e 2000).

Os resultados obtidos foram então descritos e discutidos aqui a partir dos dados levantados no capítulo anterior, bem como dos dados apresentados na primeira parte deste capítulo. Foi realizado ainda em caráter complementar, a fim de enriquecer nossa discussão, uma pesquisa sobre a distribuição territorial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro em foros regionais ao longo do espaço geográfico da cidade do Rio de Janeiro.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

2.2.3
Alguns Resultados

Se somarmos por cada área de planejamento municipal a área total (em m²) ocupada pelas três maiores favelas em destaque nas tabelas acima (tabela 1; tabela 2; tabela 3; tabela 4; tabela 5), teríamos proporcionalmente para cada uma das áreas de planejamento municipal a seguinte relação de área de favela em nossa amostra:

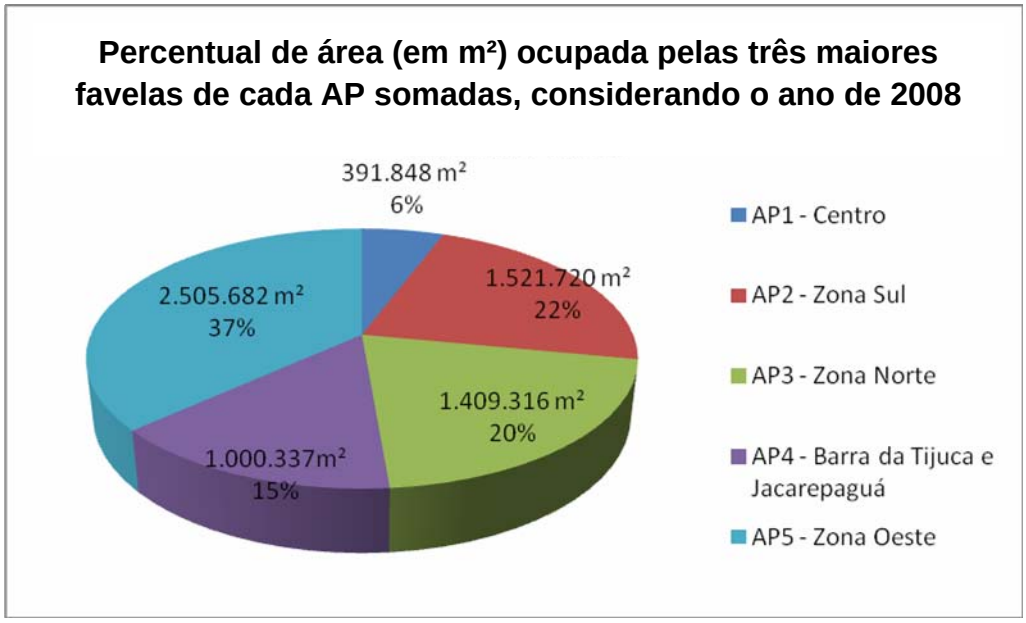


Figura 46 – Percentual equivalente a soma das áreas (m²) ocupadas pelas 3 maiores comunidades (em m²) em 2008 em cada área de planejamento municipal da cidade do Rio de Janeiro – segundo dados disponíveis no sistema SABREN.

No que tange ao volume de demandas ao longo dos últimos anos, o cenário foi bastante diversificado, não apenas no tempo, mas também nas diferentes áreas de planejamento do município do Rio de Janeiro.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

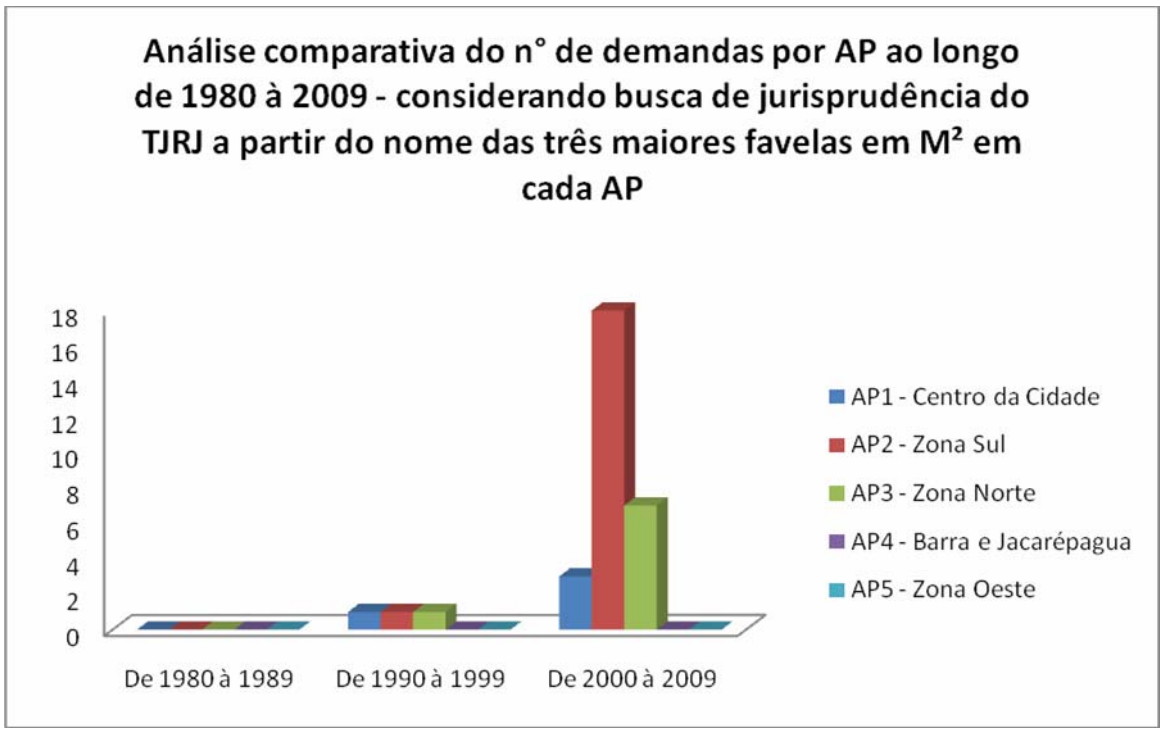


Figura 47 – Análise comparativa do numero da incidência demandas cíveis ao longo do tempo – de 1980 a 2009 – relacionadas às 3 maiores comunidades (em m²) em 2008, segundo o sistema SABREN, ou a seus moradores perante o TJRJ, a partir de pesquisa com o nome das favelas como chave de busca no acervo jurisprudencial do Tribunal.

O gráfico (figura 48) nos mostra que nos anos 80 não há incidência de qualquer demanda relacionada a estas comunidades no TJRJ. Este fato parece acompanhar o panorama apresentado na primeira parte deste capitulo com o levantamento de ações relacionadas às favelas do Rio de Janeiro e seus moradores nos anos 1980; como vimos, não havia demandas propostas por moradores de favelas no acervo jurisprudencial do TJRJ neste período. Igualmente aqui não verificamos qualquer demanda que discuta estas comunidades ou que tenha sido proposta por seus moradores nos anos 1980 (entre 1980 e 1989). Nos anos 1990, no entanto, começamos a ver algumas demandas nas áreas de planejamento AP1 (Centro), AP2 (Zona Sul) e AP3 (Zona Norte). Mais uma vez a amostra parece coerente com a primeira parte deste capítulo onde se verificam, nos anos 1990 (entre 1990 e 1999), as primeiras demandas propostas por moradores de favelas no acervo jurisprudencial do TJRJ. Estas demandas, no entanto, não ocorrem de maneira uniforme em todas as áreas de planejamento do município. As favelas da região que abrange a Barra da Tijuca e Jacarepaguá (AP4), bem como as favelas

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

do restante da Zona Oeste carioca (AP5), não apresentam qualquer registro de demanda durante os anos 1990 em nosso espaço amostral. Como vimos no capítulo anterior, estas duas áreas são também as que apresentam os menores índices de desenvolvimento social da cidade (Jacarepaguá e Zona Oeste). Na última década este quadro sofre novas mudanças. As demandas propostas por favelas da Zona Sul carioca (AP2) disparam em um crescimento consideravelmente maior que o apresentado pelas demais regiões. A Zona Norte (AP3) aparece em segundo lugar no ranking de demandas relacionadas às suas favelas, seguida da Zona Central da cidade (AP1), cujo crescimento se nota de maneira mais contida. Primeiramente, essa evolução em relação ao número de demandas que se verifica ao longo desta última década, assim como o crescimento apresentado nos anos 1990, parece coerente com o quadro apresentado na primeira parte desta pesquisa onde o crescimento de demandas relacionadas às favelas e/ou seus moradores vive um verdadeiro *boom* nesta última década. Por outro lado, notamos que a desproporção entre a incidência de demandas por áreas não apenas continua como se acirra e as favelas das AP4 e AP5 continuam sem qualquer registro de demandas a elas relacionadas.

Na busca de eficiência na tarefa de distribuir justiça e para facilitar o acesso do cidadão ao judiciário, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com sede no Cento da cidade (AP1), desconcentrou suas atividades, distribuindo-se ao longo da cidade através de foros regionais. Como esta pesquisa teve como base a jurisprudência do Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro, analisaremos a distribuição territorial do Tribunal de Justiça levando em consideração apenas os foros regionais[81].

[81] Não consideramos nesta análise os Juizados Especiais uma vez que os julgados que estudamos neste capítulo são parte do acervo jurisprudencial de julgados cíveis do TJRJ e não são provenientes de ações que tramitaram em Juizados Especiais. Os recursos interpostos de julgamentos proferidos em sede de Juizado Especial são encaminhados a Turmas Recursais de Juízes de primeira instância e não aos desembargadores do TJRJ, não fazendo, portanto, parte do acervo Jurisprudencial do Tribunal utilizado de base para esta pesquisa.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

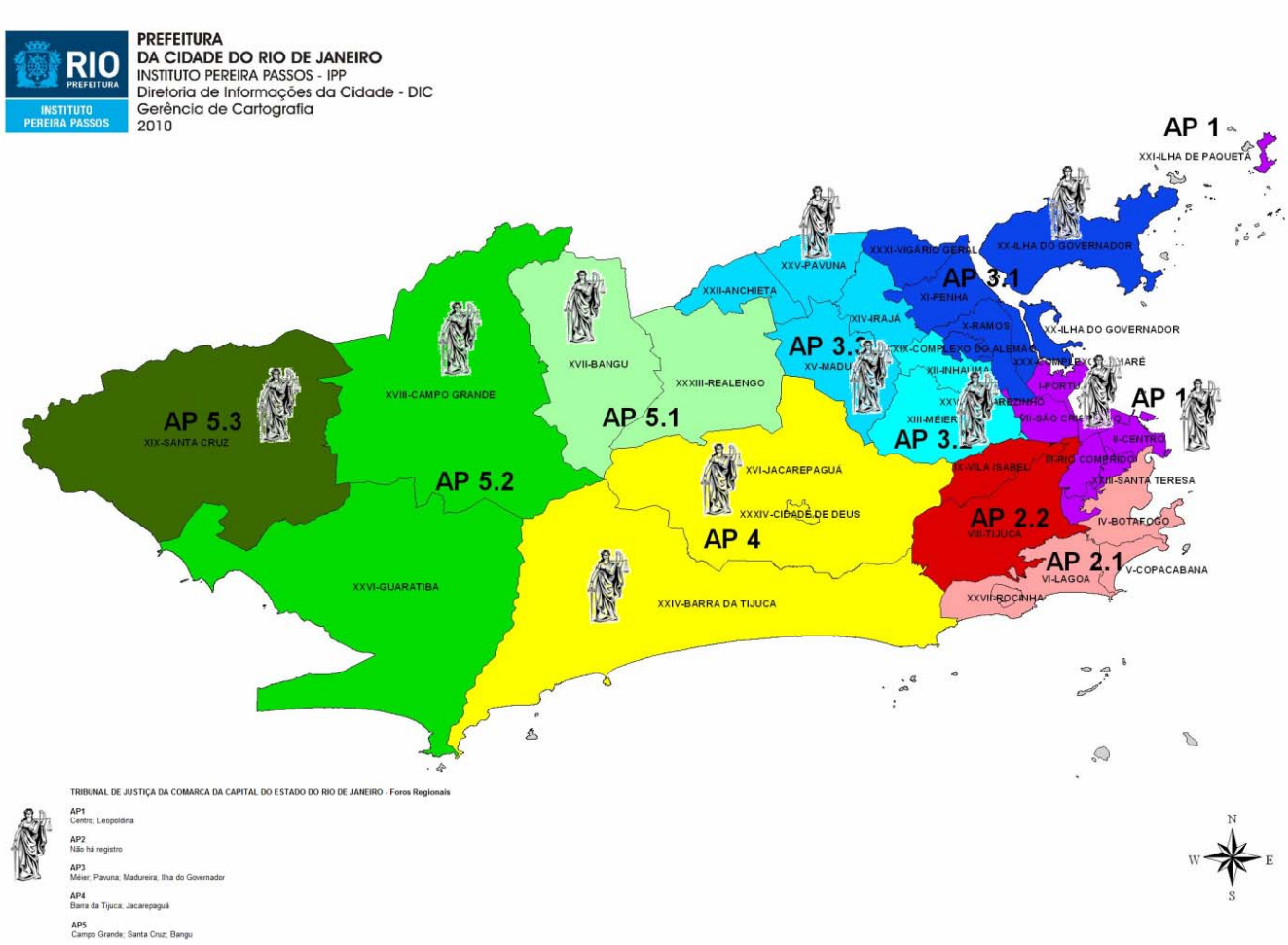


Figura 48 – Mapa da cidade do Rio de Janeiro indicando suas áreas de planejamento (APs) conforme publicado pelo IPP (Instituto Pereira Passos) em 2010, com símbolo da justiça marcando os bairros que contam com a presença do TJRJ através de foros regionais.

O Poder judiciário do Estado do Rio de Janeiro é regulado em sua administração e funcionamento pelo Código de Organização e Divisão Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, o CODJERJ. De acordo com o CODJERJ, o território do estado do Rio de Janeiro é dividido em comarcas criadas a partir de critérios objetivos: 1) número de habitantes; 2) número de eleitores; 3) movimento forense e; 4) receita tributária. Na cidade do Rio de Janeiro temos a chamada Comarca da Capital, composta pelo foro central e dez foros regionais distribuídos pela cidade conforme o gráfico acima (figura 49).

A finalidade dos foros regionais é levar o Judiciário para mais perto do jurisdicionado nas diferentes áreas da cidade, ainda que bastante afastadas da

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

AP1, onde se localiza o foro central, facilitando assim o acesso desta população à justiça através do judiciário estatal. (ORGANIZAÇÃO, [200-?])

> A criação de novas varas ou novos foros regionais na cidade também obedece critérios objetivos e depende do número de feitos distribuídos anualmente (por desdobramento); o número de feitos da mesma natureza (por especialização) ou do difícil acesso do jurisdicionado ao centro da sede da comarca (por descentralização). (ORGANIZAÇÃO, [200-?] : 66)

O foro central é competente para receber a demanda de treze Regiões Administrativas. As demais regiões administrativas da cidade são distribuídas entre os foros regionais. Como vimos no mapa acima, os 11 foros da cidade do Rio de Janeiro são: Foro central; Foro Regional do Méier; Foro Regional de Madureira; Foro Regional de Jacarepaguá; Foro Regional de Bangu; Foro Regional de Campo Grande; Foro Regional de Santa Cruz; Foro Regional da Ilha do Governador; Foro Regional da Barra da Tijuca; Foro Regional da Leopoldina; e Foro Regional da Pavuna[82].

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

[82] A distribuição espacial da competência dos Foros Central e Regionais segundo às Regiões Administrativas do Município do Rio de Janeiro:

Alguns destes foros regionais foram inaugurados neste período e mesmo os foros regionais mais antigos foram construídos ao longo das três últimas décadas e sofreram reformas e modernizações nesta última década a fim de melhor comportar o fluxo de demandas da região por eles atendidas. Quando comparados ao Foro central, cuja história é secular, os foros regionais são verdadeira novidade na realidade da cidade do Rio de Janeiro e, possivelmente, ainda estão sendo assimilados pela população, que muitas vezes tem no foro central a referência de judiciário estatal. Este fato pode nos ajudar a explicar o fato de que, apesar de existirem muitos foros regionais na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, não se verificam demandas relacionadas às favelas desta região no TJRJ.

Por outro lado, importante registrar que, apesar do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro não disponibilizar foros regionais na Zona Sul, que é

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	FORUM	REGIÕES ADMINISTRATIVAS	FORUM
I - PORTUÁRIA	Central	XVIII - CAMPO GRANDE	Campo Grande
II - CENTRO	Central	XIX - SANTA CRUZ	Santa Cruz
III - RIO COMPRIDO	Central	XX - ILHA DO GOVERNADOR	Ilha do Governador
IV - BOTAFOGO	Central	XXI - PAQUETÁ	Central
V - COPACABANA	Central	XXII - ANCHIETA	Pavuna
VI - LAGOA	Central	XXIII - SANTA TERESA	Central
VII - SÃO CRISTOVÃO	Central	XXIV - BARRA DA TIJUCA	Barra da Tijuca
VIII - TIJUCA	Central	XXV - PAVUNA	Pavuna
IX - VILA ISABEL	Central	XXVI - GUARATIBA	Campo Grande
X - RAMOS	Central/Leopoldina	XXVII - ROCINHA	Central
XI - PENHA	Leopoldina	XXVIII - JACAREZINHO	Méier
XII - INHAÚMA	Méier	XXIX - COMPLEXO DO ALEMÃO	Leopoldina
XIII - MÉIER	Méier	XXX - MARÉ	Ilha do Governador
XIV - IRAJÁ	Madureira	XXXI - VIGÁRIO GERAL	Leopoldina
XV - MADUREIRA	Madureira	XXXII - JULIANO MOREIRA (Projeto de Lei 1.603/96)	-
XVI - JACAREPAGUÁ	Jacarepaguá	XXXIII - REALENGO	Bangu
XVII - BANGÚ	Bangu	XXXIV - CIDADE DEUS	Jacarepaguá

Fonte: Secretaria Municipal de Urbanismo – SMU e Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro – CODJERJ

atendida pelo Foro central, ainda assim, as favelas da Zona Sul carioca têm apresentando, de acordo com os dados desta pesquisa, uma facilidade maior em acessar direitos pela via judicial. Esta realidade parece apontar para o fato de que variáveis, como os índices de desenvolvimento social, investimento público na promoção de infraestrutura e serviços básicos, a presença da sociedade civil organizada e a pacificação de favelas, podem influenciar a dinâmica do acesso de moradores de favelas à justiça de maneira mais direta que a descentralização geográfica do Tribunal de Justiça.

2.3
Algumas considerações sobre este capítulo

Quando analisamos a incidência de demandas judiciais segundo a área de planejamento, é possível pensar as desigualdades na procura pelo judiciário no município do Rio de Janeiro em termos espaciais sócio-políticos. Fica aparente, através desta análise, a diferença no acesso de comunidades faveladas e seus moradores em diferentes áreas da cidade.

Segundo nosso espaço amostral, nos anos 1990, demandas relacionadas objetiva e subjetivamente a favelas do Centro da cidade, da Zona Sul e Zona Norte já são vistos no TJRJ, enquanto que não se verificam demandas oriundas de favelas da Zona Oeste. Este dado parece compatível não apenas com os índices de desenvolvimento social destas áreas como também com o crescimento demográfico e o direcionamento dos investimentos públicos às favelas da cidade neste período. Como vimos no capítulo anterior, durante os anos 1990 as favelas destas três áreas (AP1, AP2, e AP3) recebiam um tratamento mais atento do poder público preocupado em conter a expansão territorial e o crescimento populacional destas comunidades. O investimento público consubstanciado em políticas públicas municipais que facilitaram, na sequência, a entrada de organizações do terceiro setor nestas três áreas, possivelmente influenciou o fenômeno da redução do crescimento destas favelas, tanto em área (m^2) como populacional. No final dos anos 1990 e início desta última década, as favelas das Zonas Norte, Sul e Centro refreavam paulatinamente seu crescimento, enquanto que as favelas da Zona Oeste viviam um movimento de expansão territorial e populacional.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

Nesta última década, por sua vez, verificamos um excesso de investimentos e cuidados lançados sobre as favelas, especialmente na Zona Sul (AP2) em detrimento das demais regiões da cidade, que passaram a contar com menos investimentos públicos e visibilidade. Uma possível consequência disto foi a redução das favelas da Zona Sul e a retomada do crescimento das favelas nas demais APs da cidade, com uma verdadeira explosão no crescimento de favelas em direção à Zona Oeste.

De maneira semelhante, pudemos ver o movimento do acesso destas comunidades ao judiciário estatal com uma explosão de demandas provenientes nesta últimos anos favelas da Zona Sul carioca e nenhuma demanda relacionada às favelas da Zona Oeste.

Sabemos que estes dados não são suficientes para chegarmos a qualquer conclusão mais consistente acerca das possíveis repercussões da realidade social e política da cidade no acesso a direitos através do judiciário estatal. No entanto, acreditamos que, com todas as falhas contidas nesta pesquisa, estes dados trazem consigo alguma informação, possivelmente indicando a necessidade de melhor investigarmos esta realidade na busca de elementos capazes de contribuir efetivamente na construção de políticas públicas eficientes em distribuir direitos e promover o acesso ao judiciário nesta cidade. Verificamos que as áreas da cidade do Rio de Janeiro que possuíam maiores índices de desenvolvimento social foram as contempladas, aparentemente, com mais investimentos públicos. Foram nestas áreas também que a sociedade civil esteve mais engajada com questões sociais através de projetos em favelas. Percebemos que na medida em que investimentos públicos chegaram nestas e em outras áreas da cidade, transformações sociais aconteceram, como a queda da natalidade excessiva e a contenção da expansão de construções irregulares. Curiosamente este movimento parece ser refletido no maior acesso dos moradores destas áreas ao judiciário estatal. As comunidades faveladas na Zona Oeste da cidade, que contam com os piores índices de desenvolvimento social, mesmo com a oferta de foros regionais do TJRJ, não apresentaram nenhum registro de demanda no Tribunal. Nas comunidades faveladas da Zona Oeste do Rio de Janeiro o poder público se faz menos presente e vale lembrar que estas são também as comunidades faveladas que, em sua maioria, estão dominadas por grupos criminosos de milicianos. É justamente

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

nestas áreas que não se registra demandas judiciais frente ao Poder judiciário ao longo dos últimos anos.

Estes dados parecem apontar para uma relação direta entre a promoção de cidadania, a inclusão da favela na institucionalidade democrática e a consequente procura pelo judiciário através da constituição de sujeitos de direitos. Não basta apenas a promulgação de uma completa e cidadã Constituição Federal que garanta direitos, consagre valores e conceda garantias de efetivação de direitos. Não adianta apenas dar ao povo ferramentas esse não sabe como e para quê usá-las. Para que as omissões/violações praticadas pelo Estado possam ser questionadas por aqueles que sofrem suas consequências é necessário que, primeiramente, o próprio Estado rompa a inércia e coloque em movimento certa dose de energia na promoção de direitos de cidadania. Na medida em que esta energia é empenhada, ainda que em níveis insuficientes para refletir plenamente as aspirações constituintes de 1987-1988, de alguma maneira ela lança a corda ao vale e gera a oportunidade do indivíduo agarrar e escalar, co-construindo sua cidadania em dialética com o Estado. Como vimos até aqui, o Estado passa a ser demandado por moradores de favelas perante o judiciário estatal a partir do momento em que se faz presente nas comunidades. O povo começa a lutar pela distribuição de direitos pela via judicial na medida em que o Estado dá o sinal de largada na promoção desses direitos.

Importante ainda considerar nesta análise que a emancipação só acontece quando há liberdade. Onde há medo, não há cidadania, não há democracia e não há direitos. Possivelmente o projeto de pacificação de favelas cariocas iniciado na Zona Sul (AP2), através das Unidades de Polícia Pacificadora, as UPPs, pode ter neste sentido colaborado com o aumento de demandas judiciais propostas recentemente por comunidades faveladas. Quando grupos criminosos não estão mais na favela, oficiais de justiça podem livremente transitar para dar seguimento a processos judiciais sem que isto represente um perigo à vida do próprio oficial de justiça, bem como à vidado morador da comunidade que, ao procurar uma prestação jurisdicional, provoca a entrada de agentes do Estado na favela[83].

[83] Neste sentido, temos como exemplo do obstáculo que a violência gera à distribuição de direitos nestas comunidades faveladas dominadas por grupos criminosas, a ementa da decisão proferida em 11 de março de 2008 pelo Des. Miguel Angelo Barros da Décima Sexta Câmara Cível do TJRJ em

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

Certamente a descentralização do Tribunal de Justiça é aqui compreendida como um importante passo na facilitação do acesso dos cidadãos ao judiciário, no entanto, neste momento da história desta cidade, bem como de suas favelas, outras variáveis sociais, políticas e culturais parecem influenciar mais contundentemente o fenômeno do acesso à justiça.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 0912253/CA

recurso de Agravo de Instrumento. Processo n° 0000721-69.2008.8.19.0000 (2008.002.00674) "EMPRESA DE TELEFONIA - ÁREA DE RISCO - CONSERTO DE LINHA TELEFÔNICA - IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO - PROCESSUAL CIVIL - SERVIÇO DE TELEFONIA FIXA AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER QUE PRETENDE COMPELIR A RÉ A CONSERTAR A LINHA E NÃO COBRAR ASSINATURA ENQUANTO NÃO FAZÊ-LO - ALEGAÇÃO DA RÉ DE QUE O TELEFONE ESTÁ INSTALADO EM LOCAL CONFLAGRADO (COMPLEXO DE FAVELAS DO ALEMÃO) ONDE NÃO PODE OBRIGAR SEUS EMPREGADOS A IR - ANTECIPAÇÃO DE TUTELA DEFERIDA - AGRAVO - PRECEDENTE DA CÂMARA. **1. Se o terminal da linha telefônica está instalado em local sabidamente conflagrado da cidade (complexo de favelas do Alemão), onde a Polícia só entra fortemente armada (e mesmo assim sofrendo reveses), afigura-se absolutamente despropositado que o Juiz defira antecipação de tutela para obrigar a prestadora de telefonia fixa a consertar a linha telefônica da agravada (coisa que a agravada já afirmou ser possível apenas indo ao local de instalação do terminal), pois isso exporá não apenas os funcionários da agravante aos disparos dos traficantes (pois, ainda que apoiada pela Polícia terão que se expor fisicamente para verificar ou restaurar a fiação) mas também a autora (que depois será inevitavelmente questionada pelos traficantes sobre o porquê da Polícia ter ido levar funcionários da agravante à casa dela)**, além de se tratar de ato completamente inútil (pois com a saída da Polícia os traficantes romperão os fios e emudecerão novamente o telefone da agravada).2. Agravo de Instrumento a que se dá provimento parcial." (nosso grifo)