

***JURIMETRIA COMO INSTRUMENTO DE ANÁLISE DAS MIGRAÇÕES
POPULACIONAIS E ANÁLISE DE EFICÁCIA DAS DECISÕES JUDICIAIS.***

*Luis Felipe Ferreira Artuso*¹

Pontifícia Universidade Católica de Campinas (Brasil)

luis_artuso@hotmail.com

*Orientador: Cássio Modenesi Barbosa*²

Faculdade de Jaguariúna (Brasil)

cassiomodenesi@uol.com.br

Área Temática VII

Administração pública e políticas públicas

¹Graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas e estagiário de ensino superior – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

² Possui graduação em Direito pela Universidade de São Paulo (1985), mestrado em Filosofia Teoria Geral Direito pela Universidade de São Paulo (1998) e doutorado em Direito pela Universidade de São Paulo (2008). Atualmente é professor da Faculdade de Jaguariúna e Juiz de Direito - Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Resumo

O artigo científico aqui presente, tem por finalidade expor um conflito habitacional existente na cidade de Campinas – SP e a desenvoltura social deste na região. Através da metodologia chamada de Jurimetria, as medidas judiciais que atuam solitariamente para combater a enorme demanda deste problema, foram analisadas e comentadas. Com o intuito de fundamentar uma visão jurídica e social sobre o tema, o artigo traz as características gerais do conflito e outras situações que criam pertinentes dificuldades para que o êxito seja obtido. A Jurimetria, sistema utilizado para fundamentar as constatações identificadas pelo artigo, traz para o seguinte tema uma fundamentação incomum a que é geralmente utilizada, situação interessante para que novas respostas sejam dadas, e novas políticas públicas sejam criadas.

Abstract

The scientific article present here, was written is to expose a housing conflict existing in the city of Campinas - SP and its social developments. By using the method called as Jurimetrics, the judicial forces that act singly to fight the huge demand of this problem were analyzed and commented. In order to substantiate a legal and social view on the subject, the article presents the general characteristics of the conflict and other situations that create relevant difficulties so the success can be achieved. The jurimetrics, system used to support the findings identified by the article, brings the following theme an unusual argument compared to does that are generally used, interesting situation for the creation new answers and public policies.

Palavras Chave: Políticas Públicas; Usucapião; Jurimetria;

SUMÁRIO

I –	Introdução.....	4
II –	Da Jurimetria.....	5
III –	Da Usucapião Brasileira.....	7
	Usucapião Extraordinária.....	8
	Usucapião Ordinária.....	9
	Usucapião Especial.....	9
	Usucapião Familiar.....	10
	Usucapião Coletiva Urbana.....	10
	Usucapião Indígena.....	11
IV –	Políticas Públicas, Origem e Desenvolvimento.....	11
V –	Influência Judicial nas Políticas Públicas.....	12
VI –	Dados Quantitativos.....	14
VII –	Análise Social dos Dados e Comparações.....	19
VIII –	Propostas de Intervenção.....	21
IX –	Incrementos Processuais.....	22
X –	Judiciário Fiscalizador e Reformador.....	23
XI –	Posteriormente, as Políticas Públicas.....	24
XII –	Conclusão.....	25
XIII –	Referências.....	27

I - Introdução

A carência inestimada de políticas públicas na região base para a pesquisa é comprovada e fundada pelas áreas de ocupação irregulares. Viu-se a necessidade destas políticas no campo da pesquisa, a partir de tais áreas de habitação, novas e desprovidas por completo que vem surgindo em áreas afastadas e na maioria das vezes de difícil acesso. A Comarca de Campinas, região do ofício forense em que a pesquisa se apoiará, parece ser propícia para esses tipos de habitação; as indústrias e os pólos econômicos alocados ao redor da região são áreas promissoras para esses tipos de formações populacionais. Empresas de porte internacional, como 3M e SAMSUNG, ao procurar um espaço de fácil acesso, com um fluxo intenso de mão de obra e o principal, próximo a capital São Paulo, viram em Campinas uma região próspera para seus negócios. Tal fato se fez de forma sustentável para as empresas, que inúmeras outras adotaram a mesma ideia, e Campinas, cidade do interior paulista, se tornou um pólo industrial.

Com essa mudança no plano econômico da região, a questão social da Comarca começou a sofrer com bruscas alterações que trouxeram algumas dificuldades e conflitos indesejados. Com a migração de trabalhadores de diversas regiões do Brasil, especialmente norte do Paraná e região Nordeste, uma população mais marginalizada, que geralmente compõe o corpo empregatício dessas empresas entrou em contraste com a cidade interiorizada, situação fática em que as consequências se voltaram para a própria população. Conforme os trabalhadores vinham chegando para ingressar nas empresas, as áreas de habitação escolhidas por eles foram regiões próximas a empresas, mas que sofriam com certo abandono administrativo por parte da Prefeitura e por muitas vezes um abandono pelos proprietários; situação essa que culminou futuramente nas ações de usucapião, que de certa forma respondem a essa necessidade social.

Tal conjuntura desata conflitos, entre os quais está a busca pela moradia, cuja solução imediata é a invasão de terras, improdutivas ou não. A posse da terra por um determinado lapso de tempo, independentemente da natureza desta posse, possibilita o acesso à propriedade por meio da usucapião. O tema principal a ser tratado, é exatamente a atuação do Judiciário, como foi citado acima, na resolução deste conflito social. Juntamente com essa tematização, o conflito de competências que se observa a partir dessa atuação, entre o Judiciário e o Executivo, também é tema primordial para a realização da pesquisa. Ora, complexos populacionais que demandam um planejamento

diferenciado não deveriam ser formados por posses ilegais e medidas judiciais, a resolução para esses casos deve ser sanada pela parte administrativa que é responsável pela habitação e urbanismo da cidade, situação perfeita que na realidade não acontece; é fácil o entendimento de que o Judiciário está preparado para declarar o direito de propriedade, mas ao fazer isso é prolatada uma decisão que menospreza questões relativas à infraestrutura.

O campo de pesquisa será a 3ª Vara de Vila Mimosa, Comarca de Campinas, e terá por objeto as ações de usucapião que se encontram em trâmite ou que já foram julgadas. O núcleo da pesquisa é compreender o descompasso existente entre as decisões judiciais e a deficiência de políticas públicas de acesso à cidadania plena destas populações marginalizadas. A análise dos dados coletados se dará pelo uso da Jurimetria, isto é, pelo uso da estatística na quantificação e classificação deles e radiografando seu impacto na sociedade, ao mesmo tempo em que indicará, redimensionando, o papel institucional do Poder Judiciário na consecução dos Direitos e Garantias Fundamentais do cidadão.

II - Da Jurimetria

A Jurimetria como método de pesquisa e fundamentação quantitativa traz para a área de pesquisa do direito um novo horizonte. Ora, os frutos que a sociedade colhe a partir da aplicação da lei nos casos concretos que a demandam, esses geralmente resultantes de uma ação judicial, são pouco analisados no direito e dificilmente se tornam objeto de estudo, é elemento de pouco estudo no Direito, sobretudo quando a forma é quantitativa.

Quebrando esses paradigmas dogmáticos que cercavam as análises jurídicas, a Jurimetria oferece novos argumentos, onde a prática jurídica é evidenciada e rebate inúmeras ideias que até sua criação eram embasadas apenas no estudo dogmático. Onde além de preencher as brechas existentes e criadas quando apenas revisávamos as obras clássicas do mundo Jurídico, a Jurimetria traz um estudo sistemático nunca antes visto no Direito.

Esta metodologia de pesquisa consiste em uma análise prática das demandas judiciais que tratam do tema a ser analisado. Onde a doutrina ou o doutrinador e as obras clássicas ficam de lado, e o aplicador do Direito ganha espaço; isto é, a

desenvoltura dos dispositivos jurídicos e dos atos processuais é analisada de forma quantitativa, onde quesitos, como os lapsos de tempo são quantificados para que teses e argumentações tenham além de uma base dogmática, uma fundamentação numérica, real e prática.

A Jurimetria procede a sua análise de forma em que as situações únicas e isoladas são deixadas de lado, para que os blocos jurídicos possam ser estudados; isto é, a demanda oferecida pelos tribunais é analisada se não como um todo, por blocos e conjuntos. Os estudos se invertem para que a obtenção seja de dados mais completos, dos que usualmente sofrem os estudos dogmáticos que citamos.

Esta espécie de pesquisa, na maioria das vezes se torna um pouco cansativa, uma vez que para a captação total dos dados, precisa-se de uma análise completa, onde o processo judicial é analisado como um todo, desde seus preliminares até à sentença transitada em julgado. Em outras palavras, a Jurimetria mistura números com o Direito, com o propósito de compreender as causas sociais que levaram a situação conflitante, para desta forma prever consequências, e desenvolver soluções que, de acordo com a Jurimetria, irão se mostrar eficientes nas práticas que cercam o Poder Judiciário, no desempenho de sua função.

A metodologia de estudo utilizada é a de recenseamento de dados estatísticos para sistematizar a demanda oferecida. Desta forma, e com a junção de elementos essenciais, que seguem para as decisões judiciais, o entendimento jurisprudencial dos tribunais e o impacto social gerado são comparados para que parâmetros sejam criados e quantificados, mostrando assim a ineficácia ou eficácia de algumas práticas jurídicas, onde padrões de comportamento e de eficiência são descobertos; conquista essa que dá ao pesquisador a possibilidade de firmar algumas diretrizes a serem seguidas.

Além da captação de dados, vale ressaltar que é muito importante para o aplicador do Direito, que ao fazer da Jurimetria sua metodologia de estudo, deve esquecer-se da ideia de valorar, e apenas quantificar os dados, para que assim chegue a um elemento passível de valoração. Somente assim a conclusão obtida conquistará o *status* de essencial para os conflitos sofridos pelos grupos sociais, no tocante as políticas públicas

a serem criadas, para quebrar os procedimentos ultrapassados, e realmente resolver o problema de uma forma eficiente e democrática.

III - Da Usucapião Brasileira

No Brasil, a posse por um período de tempo, mansa e pacífica, gera o direito de propriedade para aquele que a requerer judicialmente. Ou seja, a partir dos requisitos citados acima, o Código Civil Brasileiro concede a propriedade positivando a usucapião como forma de aquisição de propriedade. Observada primordialmente no Direito de Justiniano, a usucapião tende a ser classificada no gênero feminino, mas há também algumas correntes que seguem para o masculino. Épcas atrás quando era tratada na Lei das XII Tábuas, esta forma de aquisição usava a própria definição da palavra, que em Latim *Usucapião*, lembra *capere* (tomar) e de *usus* (uso); daí que na época, os cidadãos romanos apenas (*iusciville*) se possuidores de coisa imóvel por dois anos, ou coisa móvel por um ano, tornar-se-ia proprietário.

No Direito Moderno, claro que em comparação ao passado, entende-se que alguns requisitos principais precisam ser atingidos para que a aquisição se complete e esteja de acordo com o Direito. Esses princípios a serem atendidos estão correlacionados a uma divisão que ocorreu ainda na época Justiniana. Assim explica Venosa,

“Desaparecendo a distinção entre terrenos itálicos e provinciais, os dois institutos surgem já unificados na codificação de Justiniano, sob o nome de usucapião. Daí a razão de, com frequência, utilizar-se da expressão prescrição aquisitiva como sinônimo de usucapião. De fato, enquanto a prescrição extintiva, ou prescrição propriamente dita, implica perda de direito, a usucapião permite a aquisição de direito de propriedade. Em ambas as situações, leva –se em consideração o decurso do tempo. Desse modo, os princípios que regem a prescrição da ação, por nós examinados na obra Direito Civil: parte geral, Cap. 32, também se aplicam a prescrição

aquisitiva, tais como as causas interruptivas... Estabelece-se então os seguintes requisitos para a usucapião, mantidos na lei e na doutrina modernas: res habilis (coisa hábil), iusta causa (justa causa), bona fides (boa-fé), possessio (posse) e tempus (tempo). (Venosa, 2003, pp. 191)

Além dos quesitos pressupostos acima, em relação ao conceito de posse, talvez os elementos necessários mais importantes para que o Direito de Propriedade seja retificado, o grande jurista brasileiro, doutrinador em inúmeras áreas do Direito Privado Brasileiro ensina:

“Para que haja usucapião é preciso que tenha havido posse própria, posse como dono. A teoria da posse influi no conceito de posse para usucapir, porem apenas no sentido de se poder abstrair do animus, como do corpus, quando as circunstâncias permitem que, sem aquele, ou sem esse, exista posse própria.” (Pontes de Miranda, 1983, Tratado Direito Privado, tomo XI pg. 119)

Depois de observados os requisitos, importante também, ao menos, se familiarizar com as modalidades de usucapião positivadas no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Assim observa-se:

USUCAPIÃO EXTRAORDINÁRIA

A usucapião extraordinária instituída no artigo 1.238 do Código Civil Brasileiro (Lei Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), consiste na aquisição em que precisamos notar uma posse de 15 (quinze) anos, praticada de forma mansa e pacífica, mas com o intuito de ser dono. Observa-se também que estão ausentes alguns pressupostos citados pela doutrina acima, como o da boa-fé e o de justo título, constatação essa que dá a esta forma da usucapião o título de mais comumente utilizada para a aquisição.

USUCAPIÃO ORDINÁRIA

Adiante no mesmo código, o artigo 1.242, dispõe da seguinte forma:

“Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos”.

Desta forma o Legislador criou a usucapião titulada como Ordinária. Além da diminuição do lapso de tempo causada pela inclusão do justo título e boa-fé como requisitos, observamos também que em relação à extraordinária, a usucapião ordinária, de acordo com o artigo 1.243, pode incluir o tempo de posse do antecessor ao indivíduo que requerer a posse neste momento, se a mesma também for exercida como está disposto pelo texto, possibilidade essa inobservada na Ordinária acontecer, também o antecessor deve respeitar os requisitos necessários para a propositura de referida ação.

USUCAPIÃO ESPECIAL

A usucapião especial é diferente das outras espécies por algumas propriedades que a compõe. E mesma pode ser observada em inúmeros dispositivos legais. São eles: Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, no artigo 183, Código Civil Brasileiro, nos artigos 1.239 e 1.240-A.

Na Constituição Federal, o artigo 183 dispõe:

“Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”.

No Código Civil, a usucapião especial rural, está descrita no artigo 1239:

“Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu

trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade”.

USUCAPIÃO FAMILIAR

A usucapião familiar conhecida também como forma especial foi recentemente incluído ao Código Civil pela lei nº 12.424, de 2011. Esta lei que também regula o programa de Governo Minha Casa Minha Vida, atribui aos cônjuges a possibilidade de usucapir a propriedade em que viviam em caso de abandono, desta forma:

Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade dívida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

USUCAPIÃO COLETIVA URBANA

Criado pelo artigo 10 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) a espécie de usucapião conhecida como Usucapião Coletiva Urbana, é reconhecida a partir dos seguintes termos:

“As áreas urbanas com mais de 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.”

USUCAPIÃO INDÍGENA

A forma desta usucapião diverge um pouco das outras principalmente pelo fato de existir um conflito processual em relação a sua representação. Entretanto, ainda exigem alguns requisitos, assim como, *animus domini*, posse mansa e pacífica, ininterrupta. Assim dispõem o Estatuto do Índio (Lei 6.001/1973):

”O índio, integrado ou não, que ocupe como próprio, por dez anos consecutivos, trecho de terra inferior a cinquenta hectares, adquirir-lhe-á a propriedade plena.”

IV - Políticas Públicas, Origem e Desenvolvimento.

Preliminarmente, é necessário compreender um pouco sobre no que consiste o termo políticas públicas, sua origem e desenvolvimento. Felizmente a criação dessas políticas voltadas para a solução de conflitos que se desenvolvem na sociedade, está intimamente ligada ao que consiste o problema migracional que estamos tratando.

Originalmente essas políticas que titulamos de públicas, foram criadas como uma resposta à demanda contemporânea que se criou pelo acúmulo das massas. Isto é, juntamente com as revoluções industriais, e o real aumento populacional nos grandes centros, o que se observou foi um crescimento elevado e descontrolado, que saíam do controle dos Estados, e criavam uma necessidade de ideais revolucionárias e voltadas ao interesse público social, que solucionariam essas demandas. Assim entende Truyol y Serra,

“... as primeiras consequências da revolução industrial sob signo da livre concorrência haviam dado lugar a condição de trabalho duríssimas e muitas vezes inumanas, que evidenciaram a insuficiência dos direitos individuais se a democracia política não se convertia em democracia social”. (TRUYOL y SERRA, Antonio, 2000.p. 31).

Ao longo do tempo, o que se viu então, foram os problemas com Infraestrutura, Saneamento Básico, e com a Formação Educacional da População; fatos esses que comprovam a deficiência do Estado, na realidade, as políticas públicas são nada mais que, a soma de uma demanda com a ausência estatal. Assim como evidencia Cezar Saldanha,

“Necessidades sociais nunca antes sentidas passaram a reclamar ações do poder público, muitas de natureza prestacional, atingindo áreas da vida pessoal e social que estavam fora do âmbito da política”. (SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha, 2002).

V - Influência Judicial nas Políticas Públicas

Mesmo com as considerações acima, e pelo fato de o conceito destas políticas estarem profundamente ligado com o conflito social tratado, o presente trabalho não pretende discorrer sobre as inúmeras situações em que Judiciário interfere nas funções da administração pública e suas formas, mas apenas sobre seu conceito. E assim com o intuito de trabalhar com foco no conflito descrito migratório em questão, na tentativa de solucioná-lo, evidenciando tudo o que o engloba.

A prática substitutiva de atos afetos ao Poder Executivo deve ser apreciada cuidadosamente, analisando:

“... o conteúdo do ato sindicado, a natureza jurídica da prestação pretendida e os mecanismos a serem utilizados neste tipo de controle Judicial”. (Eduardo Appio, 2012, pp.104.)

Conseqüentemente, primeiro é necessário ver este conflito aos olhos do princípio da Separação dos Poderes, e assim discernindo os atos judiciais e administrativos políticos; desta forma entende-se que em oposição aos atos do Poder Judiciário, os atos

políticos reservam-se a planejamentos e execuções de políticas públicas, sendo elas de cunho Econômico, Social ou Cultural; prática essa que limita a atuação do Poder Judiciário, mas mesmo assim o princípio não se mostra absoluto, na realidade o que se observa é uma confusão administrativa.

Em verdade, constatamos que os atos administrativos estão vinculados ao dispositivo legal:

“... mas sofrem com o influxo direito dos princípios constitucionais, razão pela qual se abre uma ampla margem de controle judicial, especialmente quando se considera a textura aberta de conceitos indeterminados como moralidade e eficiência administrativa”. (Eduardo Appio, 2012, pp.105.)

Esse controle se mostra ineficaz e, portanto, indesejado, quando observamos a ideia de competência e dos requisitos atribuídos a ela, para que, por exemplo, uma autoridade competente possa praticar de forma eficiente a função Administrativa, Judicial ou Legislativa que lhe foi conferida.

Ou seja, ao analisarmos essa influência aos olhos do Direito Administrativo, entendemos que para alcançar o Princípio da Eficiência, o mais moderno nesta área do direito, a forma de atendimento ao interesse público, neste caso às populações marginalizadas e sem moradia, o serviço prestado ou a solução que seja administrativa ou judicial devem ser prestados de forma eficiente, em que haja uma real e rápida obtenção de resultados. Desta forma afirma Hely Lopes Meirelles, doutrinador do Direito Administrativo Brasileiro,

“O princípio da eficiência deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e reproduzir um resultado (efeito) razoável em face ao atendimento ao Interesse Público visado”. (Helly Lopes Meirelles, 2014, pp.102)

A ideia a ser seguida, e que o presente artigo pretende apoiar é a de que o Judiciário, como poder atuante, não está preparado para executar ações de cunho

administrativo, como são as políticas públicas executadas pelo Estado, mas é a de criar diretrizes para que outras instituições possam praticá-las de forma mais eficiente. Além disso, trazer também para o Judiciário a função fiscalizadora dessas práticas, para que além de forma produtiva as políticas sejam desempenhadas de forma justa e correta.

Desta forma, cria-se uma forma de descentralização da competência das políticas públicas, para que a demanda de conflitos seja realmente atendida; no caso do que é tratado no artigo, o Judiciário fiscalizaria os programas de habitação da prefeitura de Campinas, e atribuiria a eles alguns princípios administrativos ou que julgar necessário para a desenvoltura destes.

VI - Dados Quantitativos

Já tratados alguns conceitos inerentes ao real entendimento do conflito vivido pela região, é chegada a hora de trazer fundamentação quantitativa para a pesquisa.

Auxiliada pela Jurimetria, foi feita uma pesquisa através da demanda processual, das ações de usucapião, que se encontram na 3ª Vara Judicial de Vila Mimosa. A análise consiste em simples etapas: primeiramente foi reunido um conjunto de processos, que transitados em julgado, estavam aptos para uma extração de dados completa.

Com os atos processuais completos, a captação de dados consistiu predominantemente no tempo, entre alguns atos como entre a distribuição e a citação dos proprietários, ou entre a citação e a prolação de sentença. Desta forma, a pesquisa feita através do sistema de planilhas, conseguiu extrair 30 (trinta) processos no total, medidas temporais dos atos processuais existentes nas ações de usucapião, atestando assim sobre algumas afirmações quanto à eficiência desta medida judicial, além de outras informações.

Antecipando o resultado da coleta de dados, no geral o que se constatou foram alguns problemas com a celeridade das ações judiciais de usucapião, principalmente como forma de solução para as migrações desregularizadas como citado acima. Ocorre na realidade que o despreparo dos Advogados que representam os detentores da posse traz um atraso processual, onde a maioria não apresenta juntamente

com a Petição Inicial a documentação necessária para que o direito de propriedade seja constituído.

Desta forma, a lacuna criada pela ausência destes documentos é preenchida pelos tribunais, que ao percebê-la determina, por meio de despachos, que a parte apresente os documentos que faltam; procedimento esse que acontece reiteradas e reiteradas vezes. A pesquisa mostra a veracidade das afirmações acima, e isso porque em 29 (vinte e nove) dos 30 (trinta) processos analisados foi observada a ausência de algum documento essencial.

Juntamente com a inexperiência e o despreparo, observamos também que na maioria das vezes há alguns problemas com a citação dos proprietários ou dos confrontantes. Normalmente os imóveis usucapiendos tem como proprietários indivíduos que se já não estão falecidos, são desconhecidos, ou residentes em outro Estado ou até país, constatação essa que atesta quanto à demora em citar quem precisa ser citado nas ações em questão, e assim entendemos que na tentativa de dar o direito de contestação aos proprietários, o Judiciário subjetivamente acaba com a celeridade, que no conflito em questão é primordial.

Assim, para fundamentar o que foi relatado acima, observamos que: nas situações em que são constatados problemas apenas com as citações, as decisões judiciais tendem a demorar em média 12 (doze) meses para serem dadas, assim como mostra o **Gráfico 3**; diferentemente de quando são observados problemas com a documentação necessária, em que o aumento é de 7 (sete) meses, subindo a média para 19 (dezenove) meses, assim como observa o **Gráfico 1**.

Já o conflito maior está demonstrado no **Gráfico 2**, onde problemas com citações e com os documentos são observados igualmente no mesmo processo. Quando isto acontece, a média praticamente dobra em relação a do **Gráfico 1**, chegando a incríveis 37 (trinta e sete) meses para que a sentença seja prolatada.

Infelizmente, nenhum dos processos analisados mostrou uma ausência dos dois problemas predominantes citados acima. É claro que há sim situações em que isso acontece, mas o que esta constatação demonstra é a carga de conflitos que a ação de usucapião carrega, na maioria das vezes, consigo.

Ausência de Documentação Necessária na Petição Inicial

Sim: 29 (vinte e nove) casos.

Não: 1 (um) caso.

Essa ausência observada anteriormente e comprovada neste momento, se constitui em equívocos simples, que ao se agruparem, trazem toda a complexidade temporal que carrega a ação de usucapião. São problemas que, por se tratarem de uma matéria como esta não devia acontecer por falta de preparo, como ocorrem.

Ao colocar a responsabilidade nos representantes das partes, me diferencio de outros que não fazem essa atribuição por respeito à profissão; mas não vejo outra forma de dissertar sobre esse conflito, se não dessa forma. Ora se é incontestável a afirmação de que usualmente as partes são leigas sobre a matéria também é o fato de que o Advogado exerce automaticamente uma função controladora, onde a responsabilidade de seus atos de ser atribuída somente a ele.

O transtorno é tão grave que, essa desqualificação pode levar à extinção do processo. Situação essa que de acordo com o Código de Processo Civil deve ser tomada pelos Magistrados. Felizmente a ausência de documentação não gera extinção na maioria das vezes, acredito eu pela consciência dos Juízes que não relacionam o despreparo de alguns à necessidade de outros.

Problemas com a citação

Sim: 22 (vinte e dois) casos.

Não: 8 (oito) casos.

Assim como os problemas com a documentação, outra situação muito comum é a demora na citação dos réus. Constantemente nas ações de usucapião, o que ocorre é a informação de endereços errôneos ou mudanças constantes dos proprietários, que

acabam gerando esse atraso, assim como citado acima. Mas nada disto supera os momentos em que se vê necessária a inclusão de herdeiros no polo passivo da ação, com o falecimento dos réus, uma vez que além do tempo para se demonstrar documentalmente, é preciso identificar o paradeiro dos herdeiros.

Essas são claramente as duas falhas predominantes que comprometem a celeridade processual, mas mesmo com todas as falhas, sistemáticas ou não, que carrega a ação de usucapião, é claro que também tramitam pelo Judiciário processos que são céleres. Assim como ocorreu poucas vezes na nossa pesquisa, existem casos em que, quando não observados problemas com a citação e a documentação, algumas sentenças são registradas em até 6 (seis) meses.

Se tal prática fosse comum no dia a dia da usucapião brasileira, talvez não houvesse a necessidade de realizar este Artigo. Mesmo com a ausência das políticas públicas tão necessárias para a sociedade, há uma possibilidade de que com a celeridade dessas ações, elas se tornassem com o tempo sofisticadas ao ponto de solucionar os problemas. Mas esta não é a solução sonhada por esse texto, não deixa de ser apenas uma constatação.

Tempo para Prolatação da Sentença

30 (trinta) processos sentenciados

Média: 30 (trinta) meses.

Mínimo: 6 (seis) meses.

Máximo: 72 (setenta e dois) meses.

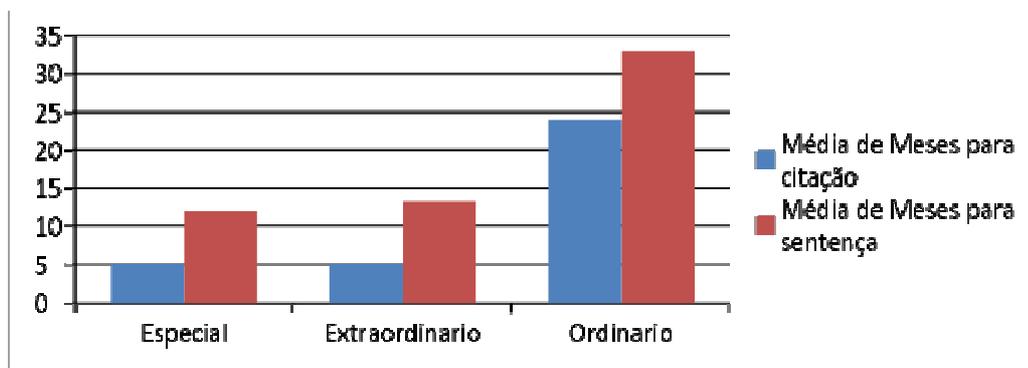
Tipo de Usucapião

Extraordinário: 20 (vinte) processos.

Ordinário: 9 (nove) processos.

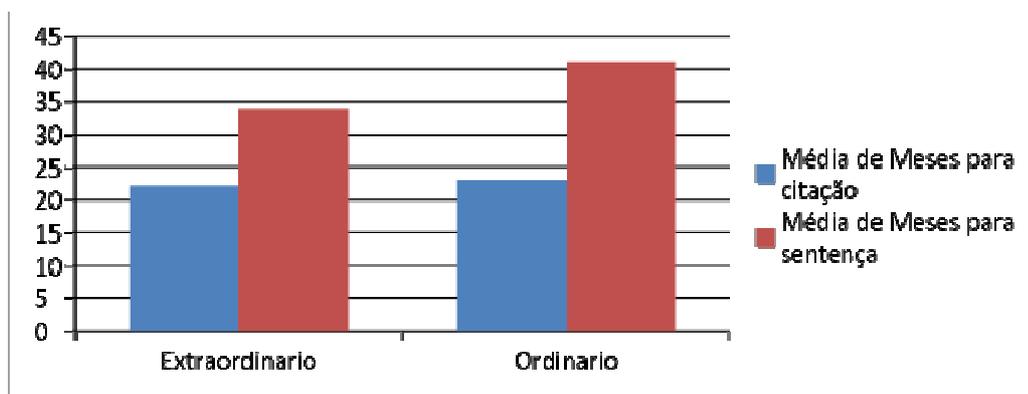
Especial: 1 (um) processo.

Gráfico 1: Não Houve Problemas com citação, mas sim com a documentação necessária.



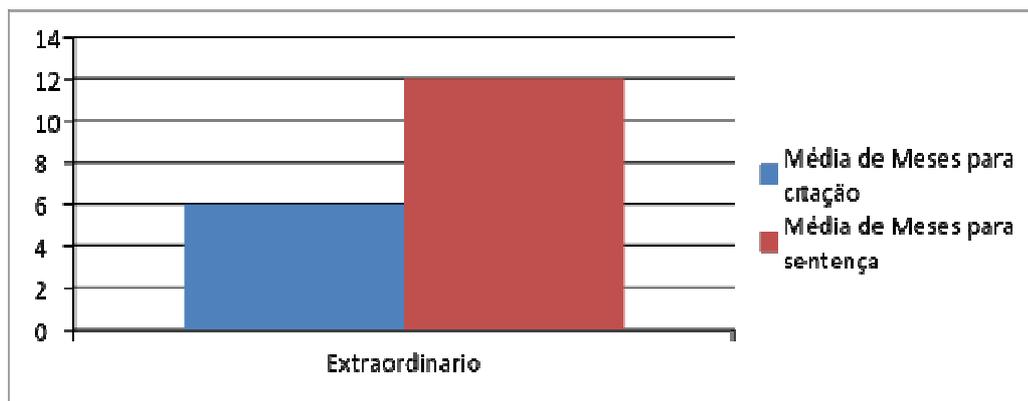
Média Geral: 19

Gráfico 2: Houve problemas com a citação e com a documentação necessária.



Média Geral: 37,5

Gráfico 3: Não houve problemas com a documentação, apenas com a citação.



Média Geral: 12

Obs.: em nenhum dos processos analisados observamos a ausência de quaisquer problemas com a citação e a documentação necessária ao mesmo tempo.

VII - Análise Social dos Dados e Comparações

Além dos dados quantitativos é possível extrair da pesquisa, alguns fatos que marcam a sociedade campineira, e a atuação público-administrativo presente na região. Na realidade o que os dados comprovam é uma ausência completa de políticas públicas ocupacionais, problema esse que se estende há vários anos. Para mais, os dados coletados também relatam ou atribuem crescimento territorial da cidade às migrações que ocorreram e ocorrem constantemente, pelas pessoas que buscam o bem estar e as riquezas que a região oferece.

Isto é, a Cidade de Campinas atraiu economicamente esta população sedenta por empregos e uma nova perspectiva, e logo em seguida os repeliu, com a ausência de planejamento. Ora, mesmo com a carência estatal vivida, as populações marginalizadas consolidavam sua vida financeira, ao mesmo tempo em que constituíam residência nas periferias, locais que hoje, pela topografia e quesitos sociais, se tornaram favelas.

A consequência principal desta carência de políticas públicas é a marginalização da população. Que ao ocupar as áreas periféricas, acaba se isolando do Centro da Cidade, alcançado regiões em que a atuação da Prefeitura é mínima ou sequer existe;

nada mais que uma segregação populacional, que acaba influenciando em inúmeros outros problemas sociais, como aumento da criminalidade, por exemplo.

A distância entre a sociedade campineira e os migrantes era enorme até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Preliminarmente ao texto constitucional, o que se observava era uma grande limitação nos serviços públicos oferecidos pela administração pública; situação essa que reafirmava cada vez mais a segregação citada acima. Mas com a chegada do novo texto outros serviços também essenciais começaram a ser prestados, intensificando assim uma miscigenação entre a população nativa e a migrante.

Juntamente com a aproximação do Poder Público com a população migratória e marginalizada, observou-se uma preocupação de ambas as partes em normalizar a situação habitacional.

Aquela situação de irregularidade e o sentimento de ilegalidade pelos posseiros chegavam ao fim. Com o crescimento populacional, que vinha da normalização das rotinas daqueles que ali chegaram em busca de trabalho, a necessidade de aquisição cresceu. Muitas vezes, essa necessidade tornava-se realidade pelos atos dos herdeiros dos posseiros primários, situação essa que dava fundamentação para o acréscimo de tempo de posse pelos antepassados as ações de usucapião, como está previsto no dispositivo legal.

Simultaneamente ligado com a eclosão do índice demográfico destas áreas, o elementar serviço prestado em comparação aos bairros centrais vinha despertando essa necessidade na população. Dessa forma, quando o centro da cidade e bairros nobres, recebiam não só assistência pública mais como privada constante, as periferias, especialmente os irregulares, cresciam exponencialmente sem políticas de caráter público ou privado. Isso sem levar em consideração o aumento do poder de compra dessa população, que naturalmente demandava mais serviços.

Ora, veja como exemplo de inobservância da administração pública o bairro de Campinas conhecido hoje com **“Parque Oziel”**, considerada a maior ocupação da América Latina **com 80 mil famílias**.

O conflito na realidade se baseia na ideia de que mesmo conhecendo a situação nada fez a Prefeitura para regularizar essa população, o que se constata por outro lado, é apenas o interesse privado; ora se apenas os migrantes desejavam a regularização, qual o único meio em que a propriedade poderia ser obtida?

Fortuitamente, no ano de 1.997, foi criado o Foro Regional de Vila Mimosa. Assim subjetivamente, no meio das outras demandas judiciais que existiam na época, as ações de usucapião daquelas regiões foram destinadas para o Foro objeto prático deste artigo. Situação essa que mostrou celeridade em relação à anterior, onde tudo se concentrava no Foro Central.

VIII - Propostas de Intervenção

Apesar de ser uma função governamental e administrativa, quando falamos em políticas públicas, o Judiciário pode servir de fiscalizador e fundamentador, para assim formar algumas diretrizes necessárias para a execução dos programas.

Analisar e quantificar as preciosas informações dadas pela Jurimetria e pelo próprio conflito em si, não é uma tarefa fácil, mas relativamente simples em relação à tarefa de solucionar o problema.

O lapso de tempo que existe entre o início da posse e o dia de hoje é enorme, e conseqüentemente se tornou uma barreira talvez intransponível pelas políticas públicas quando singularmente atuantes. Isso se dá porque a criação de novos conjuntos habitacionais, por exemplo, mesmo sendo um programa criado por políticas públicas, apenas atua de forma preventiva para conflitos futuros, e não solucionará os bairros que já se formaram.

Não diria que é impossível desconstituir os bairros por inteiro, mas ao colocar essa opção na balança, com absoluta certeza veríamos uma perda inestimável para as famílias que ali vivem. Exatamente por isso que a proposta de intervenção deste artigo não converge para este lado, mas sim para uma divisão das práticas a serem tomadas, entre diretas e preventivas. Apenas fica clara a necessidade de políticas públicas para outros problemas já sofridos pela população que mora em áreas irregulares, assim como saneamento básico daquele local.

É evidente o fato de que as Políticas Públicas e Privadas são necessárias. Além dos problemas sociais e de infraestrutura já citados, criar novas políticas é essencial para

prevermos futuras situações, isto é, aprender com o que acontece na região de Campinas e repassar o que foi praticado para outras regiões que certamente sofreram com a mesma complicação.

IX - Incrementos Processuais

Partindo da ideia que a sociedade necessita de serviços básicos, entende-se que a regularização destas áreas das quais falamos é essencial, uma vez que existem inúmeras outras falhas que precisam de atenção, e essa situação parece estar entre elas.

Desta forma, olhando diretamente para o conflito, nota-se que o único poder atuante é o Judiciário, constatação essa que lhe dá destaque e proeminência no enfrentamento da questão. Como única opção no momento para a regularização das áreas invadidas, as mediadas judiciais nesta área necessitam de atenção especial do legislador para que estas se tornem céleres.

Isto é, precisa-se de melhorias processuais para que, principalmente as ações de usucapião e suas decisões não sejam tão afetadas por aquilo que foi mostrado preliminarmente pela Jurimetria.

Mesmo não sendo o “salvador” ideal para o fato digamos assim, o Judiciário quer queira quer não, é atuante, e não pode sofrer, com tantos erros medíocres que acumulados viram uma bola de neve.

Por isso, as medidas judiciais relacionadas às invasões, e outras questões possessórias que atinjam o interesse público devem ser revistas, para que o Direito de Propriedade de um cidadão não demore 72 (setenta e dois) meses para ser atribuído, como vimos nos dados quantitativos.

Juntamente com as melhorias processuais, uma forma de inibir alguns descuidos com a documentação das medidas judiciais, seria a formação correta dos profissionais da área para que estivessem adequadamente habilitados para exercerem seu mister profissional sem que as deficiências de formação resultassem em prejuízo aos direitos inerentes à dignidade da pessoa humana.

Desta forma, além de preparar esse incentivo, se funcional, traria uma enorme celeridade processual. Aonde o maior contribuinte para os atrasos processuais, como

vimos na média obtida pelos gráficos, sofreria uma grande diminuição, ajudando assim na demanda.

Além da preparação daqueles que atuam processualmente, necessita-se também para aqueles que promovem a citação e a intimação das partes e confrontantes das medidas judiciais. Há anos, as funções dos Oficiais de Justiça vêm sofrendo críticas pelos que a praticam e por outros integrantes da máquina jurídica; são diligências sucateadas por assim dizer, que agregadas a outros problemas, demoram a completar sua função, trazendo consigo para o processo, todo aquele lapso de tempo que já foi destacado; é chegada a hora de vermos novos investimentos neste setor do Poder Judiciário Brasileiro.

Precisa-se realmente de incentivos monetários nas áreas essenciais para a função, como a de logística e informação, essencialmente na busca de endereços corretos. Essas e outras práticas que, se eficientes, lutaram contra esses problemas gravíssimos, que batem de frente diariamente com a celeridade processual, e precisam ser contidos, diminuídos e eventualmente extintos.

X - Judiciário Fiscalizador e Reformador.

A atribuição do Juiz ou aplicador do direito ao cargo de quem pratica políticas públicas deve ser julgada incorreta pelo fato de que ao contrário deste, o Administrador Público e o Legislador são eleitos pelo povo, e por isso tem a competência de tomar as decisões de interesse público.

Ademais, os Tribunais e o Poder Judiciário como um todo, além de não possuir o amparo técnico para demarcar problemas sociais que necessitam de reformas, entende-se que a função do Judiciário é revisar os atos praticados pelos outros poderes e não em si praticá-los. Somente a administração pública tem o poder de discricionariedade para determinar sua relação de prioridades sociais, e mesmo que participe de questões judiciais, o entendimento geral é de que não se deve trocar uma discricionariedade atribuída ao administrador por função, pela do Juiz.

No entanto, o que deve se atribuir ao Judiciário é a função de fiscalizador e formador de alguns princípios, que inerentes as políticas públicas, devem acompanhar sua fase de formulação. Enquanto para criar novas políticas precisamos de um processo

mais democrático, que geralmente é atribuído ao administrador (cargo competente) ou ao Poder Legislativo, para fiscalizar, é preciso de mais rigidez.

Esta primeira função atribuída ao Judiciário está interligada a ideia de que em um país famoso por supersaturações e jogo de interesses, a prática de fiscalizar deve ser de igual importância a de criar. Isto é, deve-se entregar ao Poder fiscalizador, inúmeros meios de fiscalização, para que as políticas direcionadas para o interesse público sejam corretas e eficientes.

Em segundo plano, depois de observada a necessidade de intervenção estatal nos problemas sociais que a população vive, é preciso formar alguns preceitos que acompanhem a política desenvolvida. Isto é, princípios que darão legitimidade a tal prática, com, não só o Ordenamento Jurídico, mas com os costumes da sociedade.

O artigo não pretende exemplificar diretrizes a serem seguidas pela administração pública, até porque isto varia de conflitos em conflitos. Mas entendem-se como semelhantes aqueles princípios característicos da administração pública e dos atos administrativos, como o da impessoalidade, por exemplo.

XI - Posteriormente, as Políticas Públicas

Adotadas as outras medidas contingenciais para responder ao fluxo de demandas judiciais, observa-se a necessidade de se instaurar políticas de cunho público, para melhorar as condições habitacionais das áreas invadidas, e prever outros conflitos migracionais.

Atuando de forma direta, as Políticas de estruturação dos bairros em formação na região, devem ser projetadas da melhor forma possível, uma vez que por não ser uma região planejada, que teve um início repentino, a tarefa de inserir uma infraestrutura é uma tarefa muito mais complicada do que criar uma; nesse sentido o cuidado é relevante para que não existam programas sem custo benefício algum.

Essas atuações da administração pública podem se dar de inúmeras maneiras, mas é no fornecimento de serviços básicos como coleta de lixo, luz elétrica, saneamento e água que devem ser priorizados.

Passado o desfecho das políticas atuantes nas aglomerações já existentes, é necessário considerar alguns prospectos que estão voltados para uma resposta à

demanda presente e futura. Esta demanda requer a criação de novas moradias para as incansáveis mudanças populacionais que ocorrem hoje no país.

Utilizando como exemplo um dos líderes mundiais em políticas públicas, os Estados Unidos da América, nota-se que não só para conflitos previstos, a administração pública deve estar preparada para fatos supervenientes que podem ocorrer e demandar uma resposta rápida. O exemplo a ser citado é furacão Katrina, que devastou grande parte do sudeste norte americano.

Em situação de emergência, o governo criou o programa DHAP-Katrina que ajudou aproximadamente 36.000 famílias. Através de inúmeras maneiras eficientes, a administração pública norte americana atendeu a um conflito habitacional brutal, que talvez se ocorrido no Brasil nunca fosse solucionado.

O exemplo foi citado para demonstrar esse caráter urgente que também pode ser atribuído as políticas públicas. Além dessas medidas, é necessário que haja um preparo muito grande dos encarregados por esses conflitos sociais para os solucionarem de forma correta. Onde o planejamento administrativo das Regiões Federais, Estaduais e Municipais que sofrem com a incidência desses conflitos, atue de certa forma em que a população marginalizada seja atendida.

Mesmo com a ajuda do Judiciário e de seus incentivos, a administração, especialmente municipal, deve lutar por obras habitacionais, que como em Campinas, possam evitar bairros inteiros irregulares assim como demonstrado e a frustração que o cidadão encontra nos dias de hoje para regularizar sua situação habitacional. Só assim, notaríamos políticas públicas atuantes e eficientes.

XII - Conclusão

Analisando por fim as informações e as conclusões obtidas pelo presente artigo, entende-se que o conflito habitacional vivido pela população migrante é puramente resultado de uma omissão da administração pública. Subjetivamente o Poder Judiciário atua para suprir as ausências dos dois poderes, situação essa que além de sobrecarregá-lo, não responde à imensa demanda aqui analisada.

Os dados obtidos mostram que a demanda de cidadãos com o desejo e, principalmente, a necessidade de regularizarem suas propriedades era e é realmente

imensa, constatação essa que gera dúvidas em relação a essa omissão administrativa. Infelizmente, assim como na origem das favelas brasileiras, a lacuna deixada pelo Poder Público volta criar novos embaraços sociais, os quais por serem prejudiciais a quase todos os aspectos de um Estado de Direito, necessitam de solução. Se voluntária ou não, essa omissão vem sendo duradoura, uma vez o acúmulo de pessoas nessas localidades foi gradativo, e é exatamente por isso que a situação chegou aonde chegou.

Agora, com seriedade e o dobro do planejamento que faltou, os administradores públicos devem deixar de lado qualquer questão política que cerca este conflito. Com coerência, as devidas atribuições de funções devem ser feitas, para que não falte o amparo técnico e a competência que demanda os atos públicos.

Dessa forma, o controle judicial das políticas públicas, na realidade é a prioridade, uma vez que se constitui em importante instrumento para a consolidação da Democracia no Brasil, e, através do Poder Judiciário, as demandas de natureza social e econômica poderão ser identificadas e solucionadas com fulcro na Constituição Federal e nos costumes, isto é pelo aplicador do direito. Mesmo que se necessite de melhorias processuais, o foco judicial neste assunto está no necessário controle exercido pelo Judiciário na criação e execução dessas políticas.

Observa-se que atribuir ao Judiciário, funções de fiscalização dessas resoluções estatais para os problemas sociais é no fundo a melhor estratégia. E assim apenas utilizar das medidas judiciais que constituem o Direito a Propriedade, como uma válvula de escape, e especializada para casos que, pela lide contida neles, demandem mais atenção.

XIII - Referências

- APPIO, Eduardo. *Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil*. 2012, PP 104-105.
- BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei N° 10.257 de 2001. Art. 10.
- BRASIL. Código Civil Brasileiro. Lei N° 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Art. 1.238-1.239-1.242.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, Art. 183.
- BRASIL. Estatuto do Índio. Lei N° 6.001 de 1973.
- BRASIL. Lei N° 12.424, de 2011. Incluiu art. 1.240-A no Código Civil.
- LOPES MEIRELLES, Helly. (2014). *Direito Administrativo Brasileiro*. 33° ed. 2014, pp 102.
- MIRANDA, Pontes de. (1983). *Tratado de Direito Privado*. Tomo XI, PP 119.
- SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *O Tribunal Constitucional como Poder*. São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

- TRUYOL y SERRA, Antonio. *Los Derechos Humanos*. 4 ed. Madrid: Tecnos, 2000, pp 31.

- VENOSA, Silvio de Salvo. (2003). *Direitos Reais*. PP 191.