

## AS OCUPAÇÕES DE ESCOLAS PÚBLICAS EM SÃO PAULO (2015–2016)

Entre a posse e o direito à manifestação<sup>1</sup>

<http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201800020007>

BIANCA TAVOLARI\*  
MARÍLIA ROLEMBERG LESSA\*\*  
JONAS MEDEIROS\*\*\*  
RÚRION MELO\*\*\*\*  
ADRIANO JANUÁRIO\*\*\*\*\*

### RESUMO

Entre 2015 e o início de 2016, estudantes ocuparam centenas de escolas públicas em São Paulo, contra o projeto do governo estadual de fechar escolas e realocar alunos. Uma das lentes para observar o que foi chamado de “primavera secundarista” é a disputa de argumentos jurídicos entre questões sobre posse e propriedade públicas, por um lado, e direito à manifestação, por outro.

**PALAVRAS-CHAVE:** *ocupação; movimento secundarista; reintegração de posse; direito à manifestação.*

### Occupied public schools in São Paulo (2015–2016): between public tenure and the right to freedom of expression

### ABSTRACT

Between 2015 and the beginning of 2016, students have occupied hundreds of public schools in São Paulo, protesting against the state’s decision to close schools and relocate students. The opposition of legal arguments regarding public tenure and public property questions, on the one hand, and the right to free expression, on the other, is one of the lenses to observe what has been called as the “high school spring”.

**KEYWORDS:** *occupation; students’ movement; repossession; right to free expression.*

[\*] Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: biancatavolari@gmail.com.

[\*\*] Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: mmk.rolemberg.lessa@gmail.com.

[\*\*\*] Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil. E-mail: jonas.msm@gmail.com.

Entre o final de 2015 e o início de 2016, centenas de escolas públicas foram ocupadas no estado de São Paulo, pelos próprios estudantes, primeiramente contra a decisão do governo estadual de realocar alunos e fechar escolas e, em seguida, em torno da merenda escolar. Junto com outros movimentos maciços de ocupação de escolas em ao menos oito outros estados, esse ciclo de ocupações ficou conhecido como “primavera secundarista”. Os protestos dos estudantes

estavam muito longe de tematizar, diretamente, questões jurídicas de posse e propriedade. Antes disso, era uma política educacional específica que estava em jogo nas mobilizações e discursos dos secundaristas. O mote “a escola é nossa” expressava mais uma apropriação social e coletiva de um bem, entendido como comum, do que a relação de proprietário individual que pode usar e dispor do que é seu. E, no entanto, esse conflito foi levado ao Judiciário sob a chave da discussão jurídica sobre posse.

Isso porque uma das principais táticas utilizadas pelo movimento secundarista foi a ocupação de escolas públicas, que, do ponto de vista do direito brasileiro, integram o patrimônio público e, portanto, são bens de propriedade do Estado (Malheiros, 2016, p. 634).<sup>2</sup> As ocupações motivaram pedidos de reintegração de posse por parte do governo de São Paulo. Embora essa estratégia não seja novidade nos mais diversos casos de ocupações de imóveis estatais, o que é novo neste caso é a resposta dada pelo Judiciário. Como veremos, uma primeira decisão entendeu que não se tratava de questão possessória, mas do direito de exercício de livre manifestação por parte dos estudantes, impedindo a desocupação por meio do uso da Polícia Militar (PM); já uma segunda decisão não negou diretamente a reintegração, mas exigiu condições para seu cumprimento. Ambas as respostas são inusitadas por parte do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), considerado uma corte conservadora em matéria fundiária, na medida em que rompem com um padrão recorrente e até aqui razoavelmente estabilizado em casos de reintegração de posse: ações que discutem apenas questões possessórias, sem tratar da reivindicação de outros direitos que podem estar na base do conflito.

Estamos, portanto, diante de um caso em que demandas por direito à educação geraram consequências não previstas para o tratamento jurídico da posse e propriedade públicas. De um caso, portanto, em que não houve litigância estratégica—ou mesmo qualquer tipo de litigância—por parte dos estudantes para mudar interpretações judiciais sobre ocupações. No entanto, esse movimento acabou por produzir respostas judiciais inesperadas, variação interpretativa e mudança na maneira de conceber esses conflitos (Peñalver; Katyal, 2010).<sup>3</sup>

Por ora, não é possível saber se essas novas interpretações vão constituir um novo padrão interpretativo. Mas é certo que elas geraram uma resposta ferrenha por parte do Estado, que procurou argumentos jurídicos para fundamentar a desnecessidade de recorrer ao Judiciário para reintegrar a posse de imóveis públicos. Há um efeito indesejado: se a variação interpretativa das decisões judiciais insere argumentos de direitos fundamentais em assuntos antes já consolidados e altamente ritualizados para a defesa da posse, as consequências dessa mudança ficam limitadas na medida em que o Poder Executivo

[\*\*\*\*] Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: rurion@usp.br.

[\*\*\*\*\*] Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil. E-mail: januarioadriano@gmail.com.

[1] Agradecemos imensamente a Samuel Rodrigues Barbosa, Mariana Armond Dias Paes e Henrique A. Castro por suas críticas e contribuições a este texto. Uma versão deste trabalho foi apresentada no seminário *Properties in Transformation*, em dezembro de 2017.

[2] Ainda que o regime de bens públicos seja distinto da propriedade privada, é possível utilizar a expressão “propriedade pública” no sentido de “domínio patrimonial do Estado sobre seus bens”.

[3] Para uma visão abrangente sobre como protestos—como os *sit-ins* do movimento norte-americano pelos direitos civis e as ocupações de prédios vazios em vários lugares do mundo—afetam interpretações sobre posse e propriedade, ver Peñalver e Katyal (2010).

[4] O desforço imediato já vinha sendo utilizado em ocupações coletivas de imóveis públicos para fins de moradia, sem que ações de reintegração de posse fossem ajuizadas, contrariando as recomendações internacionais do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas.

[5] Este padrão decisório pode ser entendido como um tipo ideal em demandas liminares de reintegração de posse envolvendo bens públicos, na medida em que criamos uma tipologia acentuando características marcantes que nos permitem ver determinados aspectos em detrimento de outros. Seria necessário aprofundar essas afirmações com uma pesquisa empírica sistemática, o que não foi possível realizar no âmbito deste trabalho. No entanto, fizemos uma pesquisa de jurisprudência no TJSP, de caráter mais exploratório. Buscamos pelos termos 1. “direito à manifestação”; 2. “direito à moradia”; e 3. “direito de greve”, cada um deles combinados com “reintegração de posse” + “bem público”. Nessas decisões, filtramos as que tinham pedido delimitar e que eram anteriores a novembro de 2015. É importante ressaltar que estamos falando de um padrão decisório restrito apenas a ações de reintegração de posse, com pedido de liminar, em imóveis públicos. Qualquer outro tipo de ação foi excluído da análise, bem como todas as decisões sobre imóveis privados. A pesquisa exploratória confirma a existência desse padrão, no sentido de que o direito à manifestação, à moradia e o direito de greve não eram discutidos no mérito no âmbito das decisões sobre posse. Os exemplos mais claros desse padrão dizem respeito à mobilização do direito de greve. Já no que diz respeito ao direito à manifestação—que constitui o foco principal do nosso texto—, não há nenhum caso que mobilize esse argumento em ações de reintegração de posse de bens públicos antes de novembro de 2015.

abandona a arena do Judiciário para decidir sobre esse tipo de conflito, optando pela força direta, sem mediação institucional. Há, portanto, uma variação específica também na conduta do Estado: a novidade não é exatamente o recurso à autotutela para promover desocupações forçadas, mas a necessidade de construir uma argumentação jurídica especial para *justificar* essas desocupações diretas.<sup>4</sup>

Partimos de algumas hipóteses. Em primeiro lugar, quando falamos em “variação interpretativa”, temos um padrão decisório bem estabelecido, que até então não apresentava variações relevantes, como referência. Nos conflitos possessórios, o padrão consistia em discutir apenas questões de direito à posse—e todo o conflito era analisado sob essa perspectiva. Caso outros direitos fossem reivindicados nas ações, as decisões não costumavam considerá-los no mérito, mas afirmavam apenas que o direito demandado teria que ser buscado em outra jurisdição.<sup>5</sup> A primeira variação em relação a esse padrão (primeiro item da segunda parte) se dá pela oposição entre o direito possessório, por um lado, e o direito à livre manifestação, por outro. Configurar a questão jurídica desta maneira—como sopesamento entre dois direitos válidos—é uma das novidades. A segunda variação (segundo item) é a interpretação de que o conflito se resumiria apenas ao direito à livre manifestação, sem qualquer relação com questões possessórias, resultando em três tipos possíveis de interpretação das ocupações: “apenas posse” (padrão vigente até então), “posse *versus* manifestação” (primeira variação) e “apenas manifestação” (segunda variação). A decisão discutida no item seguinte mostra, ainda, que foi possível haver mudança de interpretação não apenas no que diz respeito ao conteúdo, mas também sobre o procedimento das reintegrações.

Em segundo lugar, entendemos que as respostas inusitadas do TJSP motivam uma espécie de “fuga do Judiciário” por parte da administração pública, que deixa de entender a arena judicial como garantidora imediata de seus direitos e interesses. Não se trata, no entanto, de uma “fuga do direito” (Rodríguez, 2009) propriamente dita, já que a Secretaria de Segurança procura fundamentar sua posição de *by-pass* no Judiciário com argumentos jurídicos. Assim, vale-se do direito para afastar a arena judicial. Em terceiro lugar, tratar do conflito como uma questão de posse e de defesa do patrimônio público não é apenas reduzi-lo, mas é, antes de tudo, uma tentativa de deslegitimação—os estudantes são tratados como “invasores” contrários à “lei e à ordem”—e de despolitização, uma vez que as desocupações forçadas levam ao enfraquecimento dos protestos e, conseqüentemente, da discussão sobre a política pública de educação que os motivaram. Em quarto lugar, entendemos que essa inovação nas decisões judiciais está vinculada à intensa mobilização em favor das pautas dos estudantes na esfera pública. Os sujeitos da ocupação—adolescentes e crianças—

e a repercussão de suas reivindicações com a criação de públicos fortes e redes de apoio na sociedade civil são elementos decisivos para entendermos as novidades nas decisões. Assim, decisões judiciais e esfera pública têm que ser necessariamente analisadas em conjunto.

O objetivo deste artigo é analisar como os argumentos em disputa foram mobilizados nas decisões do TJSP, no pedido de parecer feito pelo estado de São Paulo, na resposta dada pela Procuradoria-Geral do Estado—os quais marcam uma mudança na estratégia governamental de combate e repressão às ocupações. Para isso, o artigo foi dividido em quatro partes: a primeira contextualiza a luta do movimento secundarista, a segunda trata das ações de reintegração de posse no TJSP, a terceira, da consulta e dos pareceres da Procuradoria, e as considerações finais comentam a repercussão prática dessas decisões, bem como a ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) contra o parecer que tramita no STF.

#### **O MOVIMENTO SECUNDARISTA E AS OCUPAÇÕES DE ESCOLAS**

Para compreender de que forma os conceitos de posse de bem público e de direito à manifestação entraram nas disputas judiciais e institucionais, é preciso ter em vista a sequência cronológica das ações que desencadearam o movimento das ocupações. No segundo semestre de 2015, o governo estadual de São Paulo anunciou um projeto de “reorganização escolar”. Tratava-se da ampla reestruturação da rede de ensino público que priorizaria escolas de ciclo único (apenas Ensino Fundamental I ou apenas Ensino Fundamental II ou apenas Ensino Médio). Centenas de milhares de estudantes seriam realocados e 94 unidades escolares seriam fechadas. Como o processo foi concebido e executado sem a efetiva participação democrática da comunidade escolar (pais, professores, funcionários e alunos), o projeto foi recebido com surpresa e indignação. Desde o primeiro momento, os estudantes protagonizaram uma mobilização social e política de denúncia do déficit democrático e de resistência à implementação da reorganização. Entre o final de setembro e o início de novembro, foram realizadas ao menos 163 manifestações de rua pelos estudantes em mais de sessenta cidades espalhadas por todo o estado de São Paulo (Campos; Medeiros; Ribeiro, 2016, pp. 41–42). Contudo, o governo se manteve impermeável à reivindicação dos estudantes. Nesse contexto de fechamento institucional, os estudantes inovaram, constituindo, pela primeira vez na história brasileira, um movimento massivo de ocupação de escolas, com o objetivo de forçar um debate público sobre a reforma educacional. Ao menos 213 escolas foram ocupadas em São Paulo entre novembro e dezembro de 2015 (Campos; Medeiros; Ribeiro, 2016, pp. 334–335). Já em

[6] Precedentes de ocupações secundaristas podem ser encontrados na Grécia, no Chile e na Argentina; para o caso mais famoso, o da rebelião pinguina no Chile, ver Von Bülow e Bidegain Ponte (2015).

abril e maio de 2016, o estado viveu um novo ciclo de ocupações, em torno da merenda escolar nas escolas técnicas estaduais (Etecs), no Centro Paula Souza (responsável pela administração das Etecs) e na Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp).

A forma de ação coletiva da ocupação já era historicamente utilizada por movimentos sociais rurais (camponeses que lutam pelo acesso à terra via reforma agrária), urbanos (trabalhadores sem-teto que lutam pelo direito à moradia) e estudantis (alunos do ensino superior que ocupavam suas universidades e reitorias). Mas, até aquele momento, não havia, no Brasil, precedente para uma mobilização de estudantes secundaristas que ocupasse suas próprias escolas públicas.<sup>6</sup> O movimento foi, nesse primeiro momento, relativamente bem-sucedido, alcançando a suspensão do projeto do governo estadual. Fundamental para essa conquista foi o reconhecimento judicial da legitimidade da ocupação de escolas, bem como a construção de uma densa rede de apoio às escolas ocupadas nas sociedades civis paulistas (Campos; Medeiros; Ribeiro, 2016, pp. 257–267; Medeiros; Melo; Januário, 2017).

No segundo ciclo de ocupações, em meados de 2016, o movimento dos estudantes paulistas alcançou conquistas materiais substanciais. No entanto, sofreu simultaneamente um incremento brusco da repressão, que se estabilizou política e juridicamente por meio do uso da violência policial, de forma a bloquear, até o momento, o surgimento de novos movimentos massivos de ocupação de escolas no estado de São Paulo. É nesse sentido que se torna importante compreender as mudanças entre 2015 e 2016, no que se refere tanto à estratégia jurídica e repressiva do governo estadual quanto aos contextos social e político.

#### **ARENA JUDICIAL: PADRÃO DECISÓRIO E VARIAÇÃO**

A grande maioria dos casos de ocupações de imóveis públicos envolve reintegrações de posse, geralmente com pedidos de liminar. Essas ações costumam seguir um padrão bem estabelecido, seguindo os requisitos determinados pelo Código de Processo Civil: o autor da ação tem, antes de tudo, que provar que é possuidor do bem e que foi indevidamente retirado da posse, ou seja, que houve turbação ou esbulho. Há uma rotina dos argumentos mobilizados nessas ações: se os requisitos estiverem presentes e comprovados, a ação é deferida; se não estiverem, é indeferida. Assim, o Judiciário costuma dar respostas de “sim” ou “não” diante de uma lista de requisitos indicados pela lei sem discutir outras questões levantadas pelas partes que não dizem diretamente respeito à posse. Trata-se de um tipo de ação ágil por conta da rotina padronizada e dos pedidos de liminar. As decisões do TJSP sobre as ocupações das escolas rompem justamente com esse padrão consolidado, abrindo a possibilidade de variação interpretativa.

*Posse versus manifestação: primeira variação interpretativa*

Ainda no início de novembro, na semana que antecedeu as primeiras ocupações, a Fazenda Pública do Estado de São Paulo (Fesp) ingressou na Justiça estadual com ação contra o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp), em razão de alegada ameaça de “invasão” em prédios das Diretorias Regionais de Ensino e da Secretaria Estadual de Educação.<sup>7</sup> Uma vez que ainda não havia nenhuma manifestação ou ocupação concreta, já que o pedido se baseava apenas em notícias e comunicados da Apeoesp, o instrumento processual utilizado foi o interdito proibitório, que não exige a comprovação de um dano concreto, requer apenas potencial ameaça à posse.

Ao apresentar o caso, a Fesp utilizou-se do discurso de que o conflito teria como causa principal a ameaça de invasão aos prédios públicos, decorrente de um protesto convocado pela Apeoesp contra a política pública estadual, pedindo liminarmente que o sindicato fosse impedido de praticar atos de esbulho. No pedido inicial do interdito proibitório, a Fesp procura contestar a ideia de que o conflito versaria sobre direito de manifestação ao discutir, no mérito, as razões para descaracterizar esse direito no caso concreto. Assim, a Fesp pretende contestar, de saída, as justificativas dadas pela Apeoesp na esfera pública, questionando os argumentos de representantes do sindicato externados em notícias de jornal. Temos aqui a formação da primeira variação em relação ao padrão das ações de reintegração de posse de bens públicos.

A oposição entre esses dois direitos fundamentais foi analisada pelo juiz Luís Felipe Ferrari Bedendi. Apesar de a decisão reconhecer que é possível se valer dessa oposição, o juiz entendeu que o direito à manifestação não poderia se sobrepor à posse nesse caso. Segundo seu raciocínio, o direito à manifestação teria sido limitado pela própria Constituição, ao restringir seu exercício aos “locais abertos ao público, de forma pacífica, sem armas”,<sup>8</sup> de modo a não afetar a eficiência administrativa, isto é, o bom desempenho das atividades públicas. Aí residiria, portanto, a diferença entre a manifestação legítima, de um lado, e a “invasão do prédio público” e “obstaculização de seu acesso”, de outro. O pedido liminar foi deferido no dia 4 de novembro.<sup>9</sup>

Em resposta ao recurso apresentado pela Apeoesp,<sup>10</sup> a segunda instância manteve a ideia de que o espaço apropriado para acomodar o exercício do direito à manifestação se restringe àquele explicitamente aberto ao público e no qual não são desempenhadas atividades estatais relevantes. Em sua decisão liminar, o desembargador Coimbra Schmidt diferencia os “bens de uso comum do povo” dos “bens de uso especial” para considerar que manifestações nas Diretorias de Ensino

[7] TJSP, Interdito Proibitório nº 1045195-07.2015.8.26.0053.

[8] Idem, decisão de 4 nov. 2015, p. 2.

[9] Ibidem.

[10] TJSP, Agravo de Instrumento nº 2237504-03.2015.8.26.0000, despacho de 11 nov. 2015.

*se inserem no conceito de prática abusiva do direito de reunião (o que gera consequências jurídicas: art. 187 do CC), pois tais dependências não são lugares abertos ao público nem abrigam atividades pedagógicas, mas administrativas.*<sup>11</sup>

[11] *Ibidem*, p. 4.

Após o início efetivo do processo de ocupação das escolas na segunda semana de novembro de 2015, a Fesp apresentou pedido para reintegrar a posse dos colégios. Em resposta a esse pedido, o juiz determinou a reintegração da E. E. Fernão Dias Paes e estendeu a ordem de interdito proibitório a todos os prédios de escolas estaduais da capital, com manutenção da possibilidade de multar a Apeoesp.<sup>12</sup> Ao se posicionar favoravelmente à extensão do interdito proibitório, o magistrado equiparou a hipótese de “invasão” dos prédios administrativos pela Apeoesp à turbacão ou esbulho de prédios das escolas estaduais. Três razões sustentaram a equiparação. Primeiro, em relação aos atores envolvidos, como a ação foi proposta contra a Apeoesp e “pessoas incertas e não identificadas”,<sup>13</sup> a abrangência da definição permitiria dizer que não teria havido alteracão quanto aos participantes, ainda que os estudantes—os protagonistas das ocupaçoes—sequer houvessem sido mencionados nas decisões até esse momento. Em segundo lugar, as escolas estaduais também estariam acobertadas pelo pedido inicial apresentado pela Fesp, já que a proteçao abrangeria os “demais imóveis utilizados pelo estado de São Paulo para o desempenho de suas atividades”.<sup>14</sup> Por fim, também restaria mantido o fundamento jurídico da ilegitimidade da manifestacão. Se esse direito puder ser exercido apenas em espaços tidos como livres, a reunião em escolas ou em prédios administrativos seria sempre ilegítima, na medida em que obstaria as atividades escolares. Em nenhum momento foi considerado que as escolas seriam fechadas e que, portanto, não caberia falar em interrupçao de serviço público essencial. Pelas mesmas razões, no dia seguinte, a ordem de reintegraçao foi estendida pelo magistrado à E. E. Salvador Allende.<sup>15</sup>

[12] TJSP, Interdito Proibitório nº 1045195-07.2015.8.26.0053, decisao de 11 nov. 2015.

[13] *Ibidem*, p. 1.

[14] *Ibidem*, p. 2.

[15] TJSP, Interdito Proibitório nº 1045195-07.2015.8.26.0053, decisao de 12 nov. 2015.

Esses primeiros episódios da disputa pelas ocupaçoes na arena judicial mostraram que houve um primeiro rompimento com o padrão decisório rotineiro das açoes de reintegraçao de posse: o juiz discutiu o conteúdo e a amplitude do direito à manifestacão, ainda que para decidir, ao final, que a questao possessória prevaleceria. Como veremos a seguir, a correlaçao entre posse e direito à manifestacão vai mudar em favor das ocupaçoes.

#### *Posse versus manifestacão: segunda variaçao interpretativa*

A audiéncia de conciliaçao convocada pelo juiz corregedor Alberto Alonso Muñoz foi decisiva para que o direito à manifestacão passasse a ser reconhecido e garantido e para que a questao jurídica fosse

entendida como conflito que trata exclusivamente sobre direito à manifestação. A audiência contou com a participação de diversos dos atores, na Central de Mandados da Justiça estadual paulista, em 13 de novembro de 2015 (Tavolari; Rodrigues, 2018).<sup>16</sup>

Naquele dia, o magistrado de primeira instância, Luís Felipe Bendi, proferiu decisão reconsiderando seu posicionamento anterior e determinando a suspensão das ordens de reintegração de posse. Para ele, “a feliz reunião designada pelo juiz corregedor da Central de Mandados”<sup>17</sup> e as manifestações posteriores juntadas ao processo teriam permitido que ele tomasse contato com “um panorama mais amplo e real, não tão estritamente apegado à frieza do processo”,<sup>18</sup> motivando, portanto, o reexame das questões jurídicas. Esse evento pode ser interpretado como a constituição momentânea e contingente de um “público forte”, no sentido dado pela teoria crítica de Nancy Fraser (1992), pois a decisão final do juiz foi permeada pelo debate público entre diferentes atores sociais. Fraser se refere a parlamentos constituídos democraticamente; porém, devido a esse conceito tratar de discursos públicos que abrangem tanto a formação da opinião quanto a tomada de decisão, o Poder Judiciário também poderia ser assim interpretado no momento em que suas deliberações ocorrem pautadas pelo debate público e as tomadas de decisão se abrem a processos democráticos de discussão.<sup>19</sup>

Após a audiência, a matéria jurídica ganhou um novo contorno. Inicialmente, “a situação mostrava-se restrita à questão da posse: de um lado, pessoas indeterminadas esbulhando um prédio público, de forma a interromper a prestação educacional e ultrapassar as barreiras constitucionais do direito de livre reunião e manifestação”.<sup>20</sup> Contudo, após ter tido contato com as opiniões dos grupos contrários à mudança na política educacional do governo do Estado, o magistrado entendeu que “o cerne desta lide possessória não é a proteção da posse, mas uma questão de política pública, funcionando as ordens de reintegração como a proteção de uma decisão estatal que, em tese, haveria de melhor ser discutida com a população”.<sup>21</sup>

Mudanças de posicionamento no interior do mesmo processo, especialmente por iniciativa dos próprios juízes, são muito raras nos tribunais brasileiros (Rodriguez, 2013). Nesse caso em particular, não apenas o magistrado redefiniu sua decisão sem qualquer provocação expressa das partes envolvidas, mas também se preocupou em registrar nos autos processuais uma análise detalhada dos argumentos que o levaram ao novo posicionamento. Assim, começamos a perceber que a quebra do padrão interpretativo estabelecido possui dimensões não apenas relacionadas ao conteúdo das decisões, mas à própria maneira como o Poder Judiciário passa a decidir, em que a democratização do processo decisório é elemento crucial.

[16] A atuação de figuras cujo papel no Judiciário é pouco estudado, como juízes corregedores, substitutos e plantonistas, é decisiva e estrutural para a realização de audiências públicas e para o fortalecimento do argumento em favor do direito à manifestação. Para uma análise sobre a centralidade desses atores nas decisões sobre as ocupações de escolas em São Paulo (capital e interior), Goiás e Paraná, ver Tavolari e Rodrigues (2018).

[17] TJSP, Interdito Proibitório nº 1045195-07.2015.8.26.0053, decisão de 13 nov. 2015, p. 2.

[18] *Idem*, p. 2.

[19] Segundo Fraser, o público “forte” deve ser distinguido do “fraco” em relação a dois aspectos: a densidade institucional e a capacidade decisória. O público forte está localizado mais ao centro do sistema político (Parlamento, Judiciário etc.), ou seja, “dentro do Estado”. Por essa razão, não se trata apenas de uma esfera de formação da opinião, abarcando também tomadas de decisão. Já o público fraco está disperso em redes de formação cotidiana da opinião fora do Estado. Embora constitua uma característica crucial da esfera pública (por ser mais espontâneo, comunicativamente fluido e, em princípio, isento de limitações organizacionais), o público fraco não abarca tomadas de decisão vinculantes, permanecendo exclusivamente voltado à formação da opinião (Fraser, 1992, p. 90).

[20] TJSP, Interdito Proibitório nº 1045195-07.2015.8.26.0053, decisão de 13 nov. 2015, pp. 1–2.

[21] *Idem*, p. 2.



O fator central para o afrouxamento da restrição imposta à liberdade de manifestação consistiu na mudança de entendimento quanto aos sujeitos envolvidos (quem protesta) e do objeto (pelo que se protesta). Se antes as decisões consideravam a Apeoesp a responsável pela organização dos atos, agora, o foco foi deslocado para os estudantes. Pela primeira vez, eles apareceram nos autos não como invasores anônimos, mas como atores políticos e sujeitos de direito. Enquanto os atos da Apeoesp foram retratados como resistência às decisões do Executivo, no momento em que os estudantes entram em cena, as manifestações ganham significado de reivindicação por participação democrática em processo decisório de uma política pública. Assim, as “invasões aos prédios públicos” ganham a nova roupagem de “ocupações” cobertas de “caráter eminentemente protestante”.<sup>22</sup>

[22] *Ibidem*, p. 2.

Outros dois argumentos laterais possibilitaram essa mudança de entendimento. Em primeiro lugar, a tese de que as manifestações já estavam se disseminando e, portanto, nem decisões judiciais ou a atuação policial seriam meios eficazes para contê-las. Depois, a caracterização dos estudantes como crianças e adolescentes, impondo a necessidade de proteção e respeito à integridade física e psicológica, conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, o primeiro argumento diz respeito à eficácia da decisão e o segundo trata de direitos fundamentais de minorias reconhecidas e protegidas pelo ordenamento jurídico.

A ruptura com o padrão rotineiro foi questionada pela Fesp em segunda instância.<sup>23</sup> Contudo, os desembargadores decidiram, por unanimidade, manter a suspensão de todas as reintegrações de posse das escolas ocupadas. Trabalhamos com a hipótese de que a repetição da audiência de conciliação na 7ª Câmara de Direito Público é fundamental para explicar esse resultado. Ocorreu a formação momentânea de mais um “público forte”: estudantes de dezenas de escolas ocupadas da capital paulista se reuniram em um auditório no TJSP e debateram com desembargadores, o secretário de Educação, a Apeoesp, um promotor de Justiça e uma defensora pública (Campos; Medeiros; Ribeiro, 2016, pp. 162–167).

[23] TJSP, Agravo de Instrumento nº 2243232-25.2015.8.26.0000.

Na decisão liminar, o desembargador relator Coimbra Schmidt denegou o pedido apresentado. Em seu voto, afirmou que o recurso do governo não era admissível “por não se ver claramente presente a intenção de despojar o Estado da posse, mas antes atos de desobediência civil praticados no bojo de reestruturação do ensino oficial do Estado objetivando discussão da matéria”.<sup>24</sup> Ele insiste que o objeto da demanda não mais se configurava como uma questão de posse, mas como “expressões de desobediência civil frente à autêntica violência cívica de que se consideram vítimas os manifestantes”.<sup>25</sup>

[24] *Idem*, p. 2.

[25] *Ibidem*, p. 4.

Já o voto do desembargador Magalhães Coelho reforça que não se tratava de questão possessória, mas de um “processo reivindicatório

legítimo” e que “soa estranho a retórica do processo e da própria conduta do estado de São Paulo, a perpetuar, aqui, a dificuldade atávica que o Estado brasileiro tem ao lidar em momentos sociais, fundados na matriz autoritária da sua gênese”.<sup>26</sup> Seu voto enfatiza a necessidade de respeitar a gestão democrática do ensino, prevista constitucionalmente, não podendo uma política pública educacional “ser implantada a partir de uma matriz burocrática autoritária”.<sup>27</sup>

Nessa decisão, o direito à manifestação é aprofundado e passa a ser entendido como direito à desobediência civil. Mais uma vez, a legitimação das ocupações acontece em dois planos: judicial e social. Além das duas audiências públicas de conciliação que permitiram a formação de “públicos fortes” no interior do Judiciário e impactaram diretamente as decisões de primeira e segunda instâncias, não se pode ignorar a formação de uma densa rede de apoio aos secundaristas na sociedade civil. A articulação de “contrapúblicos subalternos”<sup>28</sup> em torno de cada escola ocupada (com assembleias horizontais diárias, aliadas a atividades doadas por coletivos feministas, estudantes e professores universitários, movimentos culturais periféricos, dentre outros atores sociais) com esferas públicas intermediárias (universidades, juristas, movimentos populares e sindicais, mídias alternativas nas redes sociais e até mesmo a indústria cultural) reforçou a legitimação social das ocupações (Medeiros; Melo; Januário, 2017, pp. 9–17). Segundo pesquisa Datafolha realizada no final de novembro, 55% dos entrevistados se declararam favoráveis aos secundaristas ocuparem as escolas.<sup>29</sup>

A Fesp questionou a decisão da segunda instância, mas seu pedido liminar foi negado. Em sua decisão, o juiz Leme de Campos chamou atenção para a importância do debate público no bojo do qual foram tomadas as decisões judiciais questionadas e para o fato de que “o direito à educação só se torna legítimo quando há efetiva gestão democrática”.<sup>30</sup>

As audiências de conciliação representaram um rompimento com a rotina judicial e procedimental adotada até então, o que permitiu a ressignificação dos limites jurídicos da posse de prédios públicos, do direito à manifestação e de desobediência civil. Em relação ao *objeto*, transformou-se de “questão de posse” em uma “questão de políticas públicas” e de direitos fundamentais.

Esse processo de ressignificação continuou em 2016, com a decisão do TJSP sobre a ocupação do Centro Educacional Paula Souza, que passamos a analisar a seguir.

### *A decisão judicial sobre o Centro Paula Souza: tensões entre Executivo e Judiciário*

A ocupação do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, realizada em 28 de abril de 2016, no contexto de nova mobili-

[26] *Ibidem*, p. 8.

[27] *Ibidem*.

[28] Fraser propõe chamar de “contrapúblicos subalternos” a constituição de “públicos alternativos”; seriam “arenas discursivas paralelas nas quais membros de grupos sociais subordinados inventam e circulam contradiscursos para formular interpretações oposicionais de suas identidades, interesses e necessidades” (Fraser, 1992, p. 123).

[29] Porcentagem nada trivial, se comparada com o *survey* sobre as ocupações no Paraná: 69% desaprovavam a ocupação das escolas pelos estudantes e 84,2% consideravam que os estudantes deveriam desocupar as escolas e adotar outras formas de manifestação (Medeiros; Melo; Januário, 2017, p. 23).

[30] Mandado de Segurança nº 2255094-90.2015.8.26.0000, 1 dez. 2015.

zação estudantil contra a corrupção em torno da merenda escolar e de sua má qualidade, serviu de laboratório para o governo ensaiar uma solução jurídica que passava ao largo do Judiciário. Contra todas as expectativas, a arena judicial havia se mostrado aberta à mobilização dos secundaristas, permitindo o exercício de manifestação e reunião em bens públicos de uso especial, como escolas. O desfecho do caso do Centro Paula Souza será indicativo do novo *modus operandi* do governo do estado de São Paulo.

Inicialmente a resposta do governo seguiu a rotina pré-2015, ao pedir a reintegração de posse no Judiciário. A decisão liminar do juiz de primeiro grau, Fernão Borba Franco, foi favorável ao governo. A reintegração foi concedida porque estavam atendidos os requisitos legais: prova da posse do imóvel e do esbulho.<sup>31</sup>

Apesar da decisão favorável, a fundamentação trazia os vestígios dos novos argumentos e justificações colocados em circulação pela mobilização dos secundaristas em 2015, uma vez que o juiz não concedeu a liminar sem mais. Argumentou não ser cabível ordenar uma reintegração sem antes verificar se a “invasão” seria “legítima forma de direito de manifestação e de pressão popular para o atendimento de justas reivindicações”. Em outras palavras, seria preciso verificar se havia analogia com os casos das ocupações de 2015. Ao fim, o juiz entendeu não haver essa analogia porque o Centro Paula Souza não era uma escola, mas uma sede administrativa. Ao decidir assim, porém, deixava em aberto a manutenção de ocupações para fins de manifestação que estivessem ocorrendo em escolas propriamente ditas, que adquirem, por assim dizer, o status de espaço legítimo para manifestações.<sup>32</sup>

O interesse do caso não se encerra com o reconhecimento da hipótese de uma “invasão legítima”. Normalmente, a liminar é encaminhada para a Central de Mandados, órgão do TJSP, onde um outro juiz encaminha o mandado a um oficial de justiça. O desfecho nesse caso foi diferente. A decisão liminar do juiz é datada de 1º de maio, um domingo de feriado. Antes de passar pela Central, na segunda-feira pela manhã, a PM já estava no Centro Paula Souza, sem o mandado judicial. Era o ensaio para fazer uma reintegração sem mandado.

A Central de Mandados adquiriu protagonismo para garantir direitos fundamentais dos estudantes e pausar, ainda que momentaneamente, o processo de reintegração. Ainda na segunda-feira, o juiz da Central, Luis Manuel Pires, suspendeu a reintegração, marcou uma audiência de conciliação e pediu explicações ao secretário de Segurança Pública para esclarecer “se foi o responsável por ‘adiantar’ o cumprimento da ordem judicial com a determinação de ingresso da Polícia Militar no imóvel sem mandado judicial”.<sup>33</sup>

A escalada da tensão entre Judiciário e governo aumentou ainda mais ao longo do dia. O juiz da Central de Mandados entendeu que

[31] TJSP. Reintegração de Posse, processo nº 1019463-87,2016.8.26.0053, decisão de 1º maio 2016.

[32] Além do Centro Paula Souza, foram ocupadas no chamado “ciclo da merenda” dezenove escolas técnicas, nove escolas estaduais e quatro diretorias regionais de ensino, sem contar a Alesp. Agradecemos a Márcio Moretto Ribeiro e Antonia Malta Campos pelos dados quantitativos.

[33] Decisão de Luis Manuel Pires, mimeo, p. 2.

a PM agia em descumprimento da ordem judicial, em afronta “direta e intencional do secretário”.<sup>34</sup> A PM deixou o Centro Paula Souza no final da segunda-feira. A audiência marcada na quarta-feira terminou sem acordo. O juiz da Central então impôs condições para o cumprimento da reintegração, tais como a presença física do secretário, a proibição de uso de armas letais e não letais pela PM. O governo entrou com outra ação judicial e conseguiu cassar essas exigências.<sup>35</sup> Na sexta-feira, 6 de maio, os estudantes foram retirados à força pela PM.

Naquele 2 de maio, o governo ensaiou uma reintegração apenas com base na liminar judicial. Em 6 de maio, data da desocupação, aconteceu outra movimentação importante no âmbito do governo. O então secretário de Segurança Pública e hoje ministro do STF, Alexandre de Moraes, deu um passo a mais. Pediu respaldo à Procuradoria-Geral do Estado para reintegrações sem qualquer tipo de autorização judicial.

#### **FUGA DO JUDICIÁRIO: NOVA ROTINA?**

*Estado-particular em matéria de posse: a consulta feita pelo secretário de Segurança Pública*

Em sua consulta, Moraes pedia que os procuradores avaliassem a viabilidade jurídica de aplicar o Código Civil para regular casos de imóveis públicos ocupados. O artigo 1.210, §1º, do Código Civil autoriza o particular a “manter-se ou restituir-se [do bem] por sua própria força, contanto que o faça logo”. O mais importante aqui é, sem dúvida, a expressão “por sua própria força”: a consulta nada mais foi do que um pedido para que a Procuradoria desse argumentos jurídicos para que o estado de São Paulo pudesse desocupar prédios públicos de maneira imediata, sem necessidade de autorização judicial ou qualquer outro tipo de autorização expressa e, portanto, por sua própria força.

Moraes afirma que o estado de São Paulo vinha se valendo de ações de reintegração de posse em casos semelhantes, mas que a especificidade da situação justificaria uma nova estratégia:

*Todavia, não obstante o juízo possessório não admitir discussão alheia à posse (art. 1.196 c/c 1.210, parágrafo 2º, CC), é certo que o componente político que permeia estas invasões, muitas vezes, acaba por desviar o foco da proteção pretendida. E a ampliação da discussão jurídica, para abarcar a política, acaba por atrasar a recuperação da posse dos imóveis invadidos [...]*<sup>36</sup>

Há uma série de pontos importantes que merecem atenção aqui. Primeiro, o pedido para que o Estado passe a ser regulado pelo regime de direito privado no que diz respeito à posse pressupõe que “Estado” e “particular” teriam características semelhantes o suficiente para po-

[34] Central de Mandados. Processo nº 1019463-87.2016.8.26.0053, decisão de 2 maio 2016.

[35] TJSP. Mandado de Segurança nº 2091154-12.2016.8.26.0000, 23 ago. 2016.

[36] Ofício GS sem número, de 6 maio 2016, p. 2.

derem figurar como sujeitos intercambiáveis (Medeiros; Rodriguez; Barbosa, 2016). Em outras palavras, o que vale para o indivíduo poderia também valer para o Estado sem maiores consequências. A proposta de abandonar o direito administrativo em favor do direito civil é claramente seletiva, uma vez que Moraes não pretende que a administração passe a ser regida tal como o privado em todas as suas relações patrimoniais. E isso nos leva a concluir que a possibilidade de desocupar “por sua própria força” é vista como uma vantagem conferida pelo direito ao particular, mas negada à administração. Este certamente é o ponto mais evidente que demarca a diferença entre Estado e particular nesse caso: enquanto o direito brasileiro permite, em casos excepcionais, que o indivíduo defenda sua posse imediatamente, a força que pode ser empregada em casos como esse é a individual—e ainda assim de maneira proporcional ao esbulho. Já o Estado detém o monopólio legítimo da violência e, portanto, “por sua própria força” significa nada menos que o uso de aparato policial armado. Parece clara a vantagem percebida por Moraes e parece claro que a equiparação pressuposta na consulta encontra mais limitações do que pontos de sustentação.

O segundo ponto importante é o contexto de embate judicial em torno das ocupações de escolas. Ocupações de imóveis públicos não são novidade, muito menos o uso de ações de reintegração de posse. Por que então o estado de São Paulo teria visto necessidade de procurar um caminho jurídico novo, que afastaria o regime de direito administrativo para garantir a autotutela estatal? Como discutimos anteriormente, pela primeira vez o Judiciário paulista deu uma resposta fora da rotina jurídica consolidada. Assim, o governo do estado contava com a certeza, embasada em uma longa história de decisões judiciais favoráveis, de que o Judiciário iria garantir a restituição da posse, sem maior complexidade na argumentação jurídica. E, no entanto, as decisões analisadas anteriormente abalaram essa convicção. Dessa forma, o Judiciário deixa de ser visto como um assegurador das posições estatais para ser entendido como uma arena em que pode haver variabilidade interpretativa. Toda variabilidade é entendida aqui como eminentemente negativa. Isso porque, do ponto de vista estatal, neste caso, abertura para interpretações diferentes é, necessariamente, insegurança.

Não é por outra razão que Moraes desqualifica as novas decisões judiciais: são “políticas”, um “desvio de foco” do que a discussão de posse de fato deveria ser. Se fogem da resposta-padrão, as decisões são logo entendidas como parte do campo da política e não do direito, argumento utilizado para tirar sua legitimidade e, portanto, como justificativa para evitar ao máximo o Judiciário como instância de decisão. Há, assim, uma denúncia de politização judicial no que diz respeito a este tema. Uma denúncia de extrapolação do Judiciário no que Moraes entende ser suas funções, de abuso indevido na

interpretação de institutos sobre os quais pretensamente não poderiam pairar quaisquer dúvidas.

O último ponto diz respeito à abrangência da tese objeto de consulta. Ainda que o estopim tenha sido as ocupações das escolas, o pedido se refere aos imóveis públicos *em geral*, ou seja, a toda e qualquer ocupação de bem imóvel estatal. Isso significa simplesmente que o Estado não precisaria mais se valer de ações de reintegração de posse, já estando autorizado a usar da força em qualquer circunstância. E isso também significa uma recusa generalizada à judicialização em casos de ocupação (Nobre; Rodriguez, 2011).<sup>37</sup> A “politização” denunciada antes parece estar de mãos dadas com a “judicialização” a ser evitada a todo custo.

*Do Estado-particular ao Estado-proprietário: a resposta da Procuradoria-Geral do Estado*

A Procuradoria-Geral do Estado respondeu à consulta com dois pareceres—o primeiro deles, de Adalberto Robert Alves, e o segundo, de Elival da Silva Ramos. O mais interessante aqui é o fato de ambas as respostas *negarem* a possibilidade de aplicação do artigo do Código Civil à atuação da administração pública, tal como pretendido por Moraes. O conjunto de argumentos utilizados nos pareceres rejeita a tese da consulta, diferenciando claramente o regime dos bens públicos do regime de bens privados. Se Moraes pretendia uma aplicação seletiva das regras de direito civil, os pareceres reinstauram a separação entre esses dois tipos de propriedade. Mas, se é verdade que a Procuradoria rejeita o caminho jurídico criado pelo então secretário, também é certo que ela não recusa o objetivo que está na base da consulta: o poder de desocupar prédios públicos sem mandado judicial. Os pareceres passam então a sugerir soluções jurídicas alternativas para o problema, indicando que o Estado não precisaria se sujeitar a uma regra de direito privado para fazer exatamente o que havia sido pedido—bastaria usar o próprio direito administrativo, os poderes de polícia e de autotutela estatal. Não seria necessária uma equiparação com o particular. O uso da força em matéria de posse e propriedade já seria permitido ao próprio Estado. Onde Moraes via uma limitação do direito público, a Procuradoria interpreta como uma das características já estabelecidas de um amplo poder estatal.

O primeiro conjunto de argumentos em favor da autotutela do Estado em casos de ocupação de bens públicos faz referência à doutrina de direito administrativo. Alves cita comentadores que reforçam o posicionamento de que não haveria apenas separação entre os regimes de bens públicos e privados, mas que também apontam uma incompatibilidade entre as duas lógicas reguladoras da propriedade. Além disso, a doutrina também é utilizada aqui para mostrar que a autotutela já

[37] Nesse contexto, Moraes utiliza “judicialização” como sinônimo de “tratamento do conflito no Judiciário”. Para uma crítica ao conceito de judicialização da política com a qual concordamos, ver Nobre e Rodriguez (2011).

faz parte do próprio direito público e que, portanto, o uso do desforço necessário não seria exclusividade do indivíduo que tem a posse turbada. A autotutela estaria fundada na autoexecutoriedade dos atos administrativos e no poder de polícia conferido à administração para proteger seu patrimônio.

Um dos pontos que chama a atenção nesse primeiro conjunto de argumentos é a referência feita a textos de doutrina anteriores à Constituição de 1988.<sup>38</sup> Para o procurador, a data de publicação não tem nenhuma consequência para o argumento, que ainda seria “totalmente atual”. O texto citado afirma que a autotutela “constitui especialíssimo privilégio ou prerrogativa, verdadeira exceção na ordem jurídica, o que advém da posição *sui generis* de desnivelamento que o Estado ocupa em relação ao particular”.<sup>39</sup>

No raciocínio desenvolvido por Alves, não caberia perguntar se esse “especialíssimo privilégio” ou se essa “verdadeira exceção” constituiriam pilares de um regime democrático — a atualidade do posicionamento estaria garantida de saída. O completo desnivelamento atribuído ao Estado não é contraposto à garantia de liberdades públicas ou mesmo à possibilidade de violação de direitos no exercício da autotutela.

Já o segundo conjunto de argumentos traz julgados do STJ e do STF que tratariam do tema. É razoável interpretar que o parecer pretende ser o mais exaustivo possível e, assim, mostrar que há fundamentos para a autotutela tanto na doutrina quanto na jurisprudência. Mas mencioná-los já é uma contradição em termos, uma vez que o parecer pretende fundamentar a *desnecessidade* de recorrer ao Judiciário em casos de ocupação de imóveis públicos. Independentemente do conteúdo, as decisões judiciais escolhidas discutem se o poder público pode ou não fazer uso da força — e não se o Judiciário deve ou não ser a arena de resolução dessas controvérsias —, o que significa nada menos que *o Judiciário foi consultado previamente*, exatamente o que a Procuradoria pretende combater.

Se não bastasse isso, a pertinência do conteúdo das decisões é bastante questionável. Uma delas trata do uso do poder de polícia para demolir obras irregulares construídas em faixas rodoviárias.<sup>40</sup> A diferença substancial de *animus* — os estudantes nunca reivindicaram tomar os imóveis públicos para si, não querem se tornar proprietários — não é considerada aqui. Além disso, a decisão é expressa sobre a necessidade de autorização judicial para exercício da autotutela:

*Contudo, é certo que as premissas contidas nos atos administrativos e nos poderes da Administração não se sobrepõem às garantias constitucionais. Em verdade, a devida compreensão deles é realizada a partir da interpretação das disposições constitucionais e, para a devida solução do caso dos autos,*

[38] Além do texto de José Cretella Júnior, de 1972, grande peso é dado a um artigo de Marcello Caetano sobre autotutela, publicado em 1947, ainda mais antigo.

[39] Parecer n° 193/2016, p. 8.

[40] STJ, Resp. n° 1.521.040-PB, 26 abr. 2016.

*necessário lembrar o comando normativo do art.5, inc. XXXV, da CF, que assim dispõe: 'Art.5º. [...] XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.'*<sup>41</sup>

[41] Idem, grifos nossos, citado no Parecer nº 193/2016, p. 14.

As decisões judiciais trazidas pela Procuradoria com o intuito de corroborar o argumento acabam afirmando o oposto, ou seja, afirmam que a autotutela do Estado não é absoluta, que tem de ser autorizada pelo Poder Judiciário e contraposta às garantias constitucionais fundamentais. E afirmam o oposto como se os argumentos estivessem todos de acordo com o pedido de fundo do secretário de Segurança. Elas mostram que existe controvérsia doutrinária sobre as maneiras diretamente à disposição do Estado para defender sua propriedade, o que revela que o primeiro conjunto de argumentos da Procuradoria desconsiderou posições doutrinárias que questionassem a legalidade do uso direto da força em casos de desocupação. É certo que o “modelo do parecer” não está fundado na contraposição efetiva de ideias, no livre convencimento e na pesquisa desinteressada (Nobre, 2003). Os documentos analisados aqui certamente não fogem a esse modelo. Não se trata, no entanto, de mera opinião legal, mas da opinião da Procuradoria-Geral do Estado, que, em tese, não deveria adotar um posicionamento inquestionável de saída para, em seguida, procurar os argumentos para sustentá-lo. No entanto, é exatamente isso que fazem os procuradores, o que fica ainda mais claro diante da impossibilidade de seguir o caminho civilista proposto por Moraes: já há um ponto de chegada previamente determinado, os procuradores apenas buscam argumentos para justificá-lo.

Mas há ainda um terceiro bloco de argumentos, que diz respeito à jurisprudência administrativa da própria Procuradoria. Um parecer anterior de Elival da Silva Ramos é utilizado como fundamento.<sup>42</sup> As mesmas fragilidades se repetem aqui. Em primeiro lugar, trata-se de parecer sobre demolição de obra construída em área de manancial. Em segundo lugar, o parecer afirma que “existe, na lei, autorização implícita para que a Administração execute a penalidade de demolição”,<sup>43</sup> o que justificaria a autotutela. Não se sabe qual lei daria essa autorização implícita e tampouco qual seria a justificativa para admitir uma autorização não expressa em casos como esse.

[42] Parecer PA nº 29/2008, do procurador Elival da Silva Ramos.

[43] Parecer nº 193/2016, p. 20.

Diante desses três conjuntos de argumentos, Alves conclui o seguinte: “Se até mesmo ao particular é excepcionalmente garantido, em caso de turbção ou esbulho, o exercício da autotutela, certamente a Administração Pública também pode exercê-la”.<sup>44</sup> Passamos, assim, de um Estado seletivamente equiparado ao particular em matéria de posse no pedido de Moraes para um Estado com poderes praticamente ilimitados e não expressamente previstos em lei no parecer de Alves. Argumentos pensados para um Estado autoritário ou ainda argumen-

[44] Idem, p. 21.



tos contraditórios com o posicionamento defendido são os pilares de sustentação de um Estado protetor do patrimônio e da lei e da ordem. Ainda que afaste a aplicação do direito civil, a lógica de “se até o indivíduo pode, por que não o Estado?” é perversa na medida em que desconsidera as limitações ao uso da violência estatal e as garantias e direitos fundamentais que o Estado deve assegurar em sua relação com os particulares.

*“Ocupação” como “invasão criminosa”: o parecer do procurador-geral*

O procurador-geral Elival da Silva Ramos manifesta sua opinião num anexo ao primeiro parecer do procurador Alves. Ramos utiliza argumentos diretamente políticos para defender a Secretaria de Segurança e a manutenção da propriedade pública:

*Diante da autêntica “banalização” nas ocupações de imóveis afetados a serviços públicos no estado de São Paulo, sob o falso pretexto de que se trata do exercício da liberdade de manifestação do pensamento ou do direito de reunião, recomenda esta Procuradoria-Geral do Estado que as Secretarias de Estado, agindo em conjunto com a Secretaria de Segurança Pública, alterem a sistemática até aqui adotada, de solicitar a este órgão de advocacia pública a obtenção em juízo de ordens de reintegração de posse.<sup>45</sup>*

[45] Anexo ao Parecer nº 193/2016, p. 24, grifos nossos.

Ramos é expresso em desqualificar as decisões do TJSP: para o procurador-geral, não há qualquer possibilidade de entender as ocupações como uma contraposição entre direitos possessórios e direitos à livre manifestação. Se o parecer de Alves procurava dar razões jurídicas para a autotutela, o de Ramos tem por objetivo acabar com qualquer traço de legitimidade e de legalidade das ocupações secundaristas. O vocabulário utilizado é significativo: as ocupações não teriam “o menor respaldo no ordenamento jurídico brasileiro” e, portanto, seria necessário “evitar seu alastramento”.<sup>46</sup> Além disso, as ocupações são entendidas como um verdadeiro atentado ao Estado de direito.

[46] Idem, p. 25.

Tratar as ocupações como invasões criminosas não é apenas mais um recurso num discurso mais abrangente de deslegitimação. Há consequências jurídicas e práticas diretas desse posicionamento. Ramos extrapola o pedido feito por Moraes e sugere modalidades de sanção dos ocupantes. Não só recomenda que as desocupações usem força policial “o mais rápido possível”, mas também indica que os estudantes devem ser punidos penalmente em caso de dano ao patrimônio. Vai além e sugere também sanções administrativas, com abertura de procedimento administrativo para apurar a conduta dos estudantes nas escolas. As ocupações são entendidas como um mal a ser extirpado, como um conjunto de ilegalidades que não pode se repetir. Até mesmo as audiências de conciliação são vistas como soluções “incom-

patíveis” porque os grupos “não se interessam em manter um diálogo constante e produtivo com a Administração”.<sup>47</sup>

Para o procurador-geral, não se trata apenas de fundamentar os poderes de autotutela, mas de recomendar que o Estado se valha de todos os instrumentos de poder de polícia, sem qualquer instância intermediadora ou de diálogo, para desocupar as escolas a qualquer custo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na manhã de 13 de maio de 2016, o governo Alckmin executou pela primeira vez a nova estratégia repressiva às ocupações de prédios públicos, mobilizando a PM para forçar a desocupação da Etesp—uma Etec localizada no centro da capital—e de três Diretorias Regionais de Ensino. Em uma das diretorias e na Etesp, policiais agiram com truculência, retirando estudantes à força (Merli, 2016; Salvadori, 2016).<sup>48</sup> Dezenas de estudantes que ocupavam os prédios foram encaminhados para distritos policiais, acusados de danos ao patrimônio.

A ausência de mandado judicial foi objeto de debate público, ainda que acanhado, diante da gravidade da situação. A defensora pública que havia acompanhado os estudantes nas audiências demonstrou preocupação e afirmou que “fica muito claro a decisão de eliminar o Judiciário” (Stochero, 2016). O Ministério Público não se pronunciou institucionalmente, mas a OAB SP publicou uma nota criticando as reintegrações sem autorização judicial (OAB SP, 2016).

Diversos juristas foram consultados pela imprensa. Os contrários ao exercício da autotutela argumentaram pela necessidade de mandado judicial para fundamentar o poder de polícia em casos como esses e questionaram a legitimidade do Estado para utilizar a força sem maiores limitações, caracterizando o caso como abuso de poder. Já os defensores da autotutela argumentaram em favor da defesa do patrimônio público (Turollo Jr.; Brendler, 2016; “OAB e especialistas”, 2016). Os editoriais dos principais jornais da capital paulista haviam se pronunciado sobre o novo ciclo de mobilização estudantil alguns dias antes: a *Folha de S. Paulo* criticou a postura do governo estadual e do secretário de Segurança durante a ocupação do Centro Paula Souza e o *Estado de S. Paulo* criticou a ocupação da Alesp, exigindo medidas mais drásticas (“Imprudente e ilegal”, 2016; “Invasão afronta”, 2016).

No final de 2016, secundaristas de todo o país se mobilizaram massivamente contra a medida provisória da reforma do ensino médio e a proposta de emenda constitucional do teto dos gastos públicos. As primeiras escolas ocupadas foram no estado do Paraná (onde ocorreram cerca de 850 ocupações) e depois o movimento se nacionalizou. Segundo levantamento preliminar, estudantes paulistas tentaram ocupar, nesse mesmo período e com as mesmas reivindicações,

[47] *Ibidem*, p.24-26.

[48] Há registros de que alunos foram arrastados pelo chão e foram alvos de “mata-leão” da PM. Na Etesp, os estudantes acordaram com gritos de policiais, ordenando-os a “ficar de joelhos e colocar as mãos na cabeça”; um policial acertou uma cacetada em um dos ocupantes quando perguntado se eles tinham mandado judicial (Merli, 2016). Uma secundarista também denunciou ter sido abusada por quatro policiais na saída da ocupação do Centro Paula Souza e ameaçada de estupro (Salvadori, 2016).

no mínimo 25 prédios públicos. Contudo, as tentativas não chegaram a durar, em geral, 24 horas, pois a ação cirúrgica e repressiva da PM forçava rapidamente a desocupação, bloqueando qualquer possibilidade de que esse ciclo de ocupações se espraiasse.

A nova estratégia do Poder Executivo é, como buscamos mostrar, frágil e autoritária. Contudo, ela tem sido eficaz. Caso a fuga do Judiciário efetivamente se torne uma nova rotina, isso terá vários desdobramentos: a argumentação jurídica em torno da ocupação de escolas e de interpretações divergentes acerca de direitos (que pode inclusive se dar no interior de “públicos fortes”, que tornam o Judiciário poroso à mobilização social) será substituída pelo exercício do poder enquanto violência estatal; a transformação momentânea das ocupações em contrapúblicos subalternos passará a estar bloqueada; tudo isso resultando, em última instância, no esvaziamento da esfera pública e da própria democracia.

No entanto, a questão jurídica sobre a necessidade de consultar previamente o Judiciário em desocupações de imóveis públicos continua aberta. O PSOL ajuizou a ADPF nº 412 no STF, questionando o parecer da Procuradoria-Geral do Estado. A relatoria da ação foi designada ao próprio Alexandre de Moraes, então secretário de Segurança que formulou o pedido e agora ministro do STF. Moraes não se declarou impedido. Em maio de 2017, rejeitou o recebimento da ação afirmando que os requisitos constitucionais para a ADPF não estavam presentes. O PSOL recorreu da decisão. Se a ação for de fato analisada, a decisão do STF será mais um capítulo na disputa envolvendo direito à manifestação e questões possessórias em imóveis públicos. É de se esperar que o relator defenda os mesmos interesses que motivaram o pedido feito à Procuradoria-Geral, de maneira a garantir os amplos poderes estatais de polícia e de defesa do patrimônio.

---

BIANCA TAVOLARI é pesquisadora do Núcleo Direito e Democracia do Cebrap e doutoranda pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP). Foi responsável pelos argumentos principais do artigo, pela redação e revisão finais.

MARÍLIA ROLEMBERG LESSA é mestranda em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, graduada pela FDUSP e pesquisadora júnior do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-USP). Foi responsável pelos argumentos principais do artigo, pela redação e revisão finais.

JONAS MEDEIROS é pós-doutorando no Núcleo Direito e Democracia do Cebrap e doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), além de ser um dos autores do livro *Escolas de luta*. Foi responsável pelos argumentos principais do artigo, pela redação e revisão finais.

RÚRION MELO é professor no departamento de Ciência Política da USP e pesquisador do Cebrap. Foi responsável pelos argumentos principais do artigo, pela redação e revisão finais.

ADRIANO JANUÁRIO é pós-doutorando pelo Núcleo Direito e Democracia do Cebrap e doutor em Filosofia pela Unicamp. Foi responsável pelos argumentos principais do artigo, pela redação e revisão finais.

---

Recebido para publicação  
em 21 de dezembro de 2017.

---

Aprovado para publicação  
em 12 de junho de 2018.

**NOVOS ESTUDOS**

**CEBRAP**

111, mai.–ago. 2018  
pp. 291-310

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Campos, Antonia Malta; Medeiros, Jonas; Ribeiro, Márcio Moretto. *Escolas de luta*. São Paulo: Veneta, 2016.
- Fraser, Nancy. "Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy". In: Calhoun, Craig (Org.). *Habermas and the Public Sphere*. Cambridge; Londres: The MIT Press.
- "Imprudente e ilegal". *Folha de S. Paulo*, 5 maio 2016.
- "Invasão afronta a democracia". *O Estado de S. Paulo*, 5 maio 2016.
- Medeiros, Jonas; Melo, Rúriom; Januário, Adriano. "Sociedade civil e esfera pública em três movimentos de ocupação de escolas: São Paulo, Goiás e Paraná (2015-16)". 41º Encontro da Anpocs, Caxambu, 2017.
- Medeiros, Jonas; Rodriguez, José Rodrigo; Barbosa, Samuel. "Na contramão da democracia: o Estado e as ocupações de escolas". *Jota*, 6 jun. 2016.
- Meirelles, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- Merli, Nicolau. "Acordamos com berros de PMs mandando ficar de joelhos e pôr as mãos na cabeça". *Ponte Jornalismo*, 20 maio 2016.
- Nobre, Marcos. "Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil". *Novos Estudos—Cebap*, n. 66, 2003.
- Nobre, Marcos; Rodriguez, José Rodrigo (2011). "Judicialização da política: déficits explicativos e bloqueios normativistas". *Novos Estudos—Cebap*, n. 91, 2011, pp. 5–20.
- OAB SP. "Nota pública: reintegração de posse das escolas". *OAB SP*, 13 maio 2016. Disponível em: <http://www.oabsp.org.br/noticias/2016/05/nota-publica-reintegracao-de-posse-das-escolas.10859>. Acesso em: 25 jun. 2018.
- "OAB e especialistas criticam ação da PM sem mandado; PT vai à Justiça". *Folha de S. Paulo*, 14 maio 2016.
- Peñalver, Eduardo; Katyal, Sonia. *Property Outlaws: How Squatters, Pirates, and Protesters Improve the Law of Ownership*. New Haven: Yale University Press, 2010.
- Rodriguez, José Rodrigo. *Fuga do direito: um estudo sobre o direito contemporâneo a partir de Franz Neumann*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Como decidem as cortes?: para uma crítica do direito (brasileiro)*. São Paulo: Ed. FGV, 2013.
- Salvadori, Fausto. "Secundarista diz que PMs a ameaçaram de estupro". *Ponte Jornalismo*, 24 nov. 2016.
- Stochero, Tahiane. "Especialistas divergem sobre parecer que aceita reintegração sem mandado". *G1*, 13 maio 2016.
- Tavolari, Bianca; Rodrigues, Samuel Barbosa. "Judiciário e reintegrações de posse de escolas ocupadas: jurisprudência comparativa". Mimeo. 2018.
- Turollo Jr., Reynaldo; Brendler, Guilherme. "Gestão Alckmin libera reintegração de posse sem passar pelo Judiciário". *Folha de S. Paulo*, 13 maio 2016.
- Von Bülow, Marisa; Bidegain Ponte, Germán. "It Takes Two to Tango: Students, Political Parties and Protest in Chile (2005–2013)". In: Almeida, Paul; Cordero Ulate, Allen (Orgs.). *Handbook of Social Movements Across Latin America*. Nova York: Springer, 2015.

