



Campo jurídico, direito à moradia digna e ADPF 828¹

Legal field, the right to adequate housing and the request for non-compliance of basic principles (ADPF) 828

Campo jurídico, el derecho a una vivienda digna y la ADPF 828

Mariana Trotta Dallalana Quintans²

Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5967-6350>

E-mail: marianatrottafnd@gmail.com

Ana Claudia Diogo Tavares³

Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6272-6187>

E-mail: anaclaudiatavares@yahoo.com

Fernanda Maria da Costa Vieira⁴

Universidade Federal do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3606-3877>

E-mail: fernepdh@gmail.com

Resumo

O presente artigo busca analisar o papel desempenhado pelo sistema de justiça na garantia ou não do direito à moradia. O objetivo do presente artigo é analisar

¹ QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, direito à moradia digna e ADPF 828. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 3, n. 1, p. 283-322, jan./jun. 2023. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2023.v3.n1.a141>.

² Professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4242484568301137>

³ Professora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5828295523291124>

⁴ Professora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5884846582193230>

o campo jurídico e os conflitos coletivos pela posse urbana ou rural. Para tanto, foram realizadas revisão bibliográfica, entrevistas com lideranças de movimentos sociais que compõem a Campanha Despejo Zero e análise da ADPF 828. A manutenção de uma tradição interpretativa do campo jurídico na defesa da propriedade privada silencia a função social, norma constitucional que modificou o axioma da propriedade. A pandemia da Covid-19 ampliou os obstáculos à moradia, especialmente diante dos reflexos socioeconômicos. Nesse cenário, a articulação feita pela Campanha Despejo Zero na ADPF 828 foi fundamental para reduzir os despejos na pandemia e contribuir para a construção de um horizonte mais democrático para o judiciário.

Palavras-chave

Campo jurídico; Acesso à justiça; Direito à moradia adequada; Sistema de justiça; ADPF 828.

Sumário

1. Introdução. 2. A luta pela moradia adequada e a Campanha Despejo Zero. 3. O papel do campo jurídico na perspectiva dos movimentos sociais. 4. Justiça para quem precisa de Justiça! 5. ADPF 828 e a mobilização jurídico-política contra os despejos na pandemia da Covid-19. 6. Conclusão.

Abstract

This article seeks to analyze the role played by the justice system in guaranteeing or not the right to housing. The purpose of this article is to analyze the legal field and collective conflicts over urban or rural ownership. For that, a bibliographic review was carried out, interviews with leaders of social movements that make up the Zero Eviction Campaign and analysis of ADPF 828. The maintenance of an interpretive tradition of the legal field in the defense of private property ends up silencing the social function, a constitutional norm that modified the property axiom. The Covid-19 pandemic has increased obstacles to housing, especially in view of socioeconomic consequences. In this scenario, the articulation made by the Zero Eviction Campaign in ADPF 828 was fundamental to reduce evictions in the pandemic and contribute to the construction of a more democratic horizon for the judiciary.

Keywords

Legal field; Access to justice; Right to adequate housing; Legal system; Request for non-compliance of basic principles (ADPF) 828.

Contents

1. Introduction. 2. The struggle for adequate housing and the Zero Eviction Campaign. 3. The role of the legal field in the perspective of social movements. 4. Justice for those who need Justice! 5. ADPF 828 and the legal-political mobilization against evictions in the Covid-19 pandemic. 6. Final considerations.

Resumen

Este artículo busca analizar el papel que juega el sistema de justicia en la garantía o no del derecho a la vivienda. El presente artículo tiene por objeto analizar el campo jurídico y los conflictos colectivos por la propiedad urbana o rural. Para ello se realizó una revisión bibliográfica, entrevistas a líderes de movimientos sociales que integran la Campaña Cero Desalojos y análisis de la ADPF 828. El mantenimiento de una tradición interpretativa del campo jurídico en defensa de la propiedad privada silencia la función social, una norma constitucional que modificó el axioma de la propiedad. La pandemia de Covid-19 ha incrementado las trabas a la vivienda, especialmente ante las consecuencias socioeconómicas. En este escenario, la articulación que hizo la Campaña Cero Desalojos en la ADPF 828 fue fundamental para reducir los desalojos en la pandemia y contribuir a la construcción de un horizonte más democrático para el Poder Judicial.

Palabras clave

Campo jurídico; Acceso a la justicia; Derecho a una vivienda adecuada; Sistema de justicia; ADPF 828.

Índice

1. Introdução. 2. La lucha por la vivienda adecuada y la Campaña Cero Desalojos. 3. El papel del campo jurídico desde la perspectiva de los movimientos sociales. 4. ¡Justicia para los que necesitan Justicia! 5. ADPF 828 y la movilización jurídico-política contra los desalojos en la pandemia del Covid-19. 6. Consideraciones finales.

1. Introdução⁵

... as oito e meia da noite eu já estava na favela respirando o odor dos excrementos que mescla com o barro podre. Quando estou na cidade tenho a impressão que estou na sala de visita com seus lustres de cristais, seus tapetes de viludos, almofadas de sitim. E quando estou

⁵A pesquisa para a realização do presente artigo conta com o apoio financeiro da FAPERJ.

na favela tenho a impressão que sou um objeto fora de uso, digno de estar num quarto de despejo

Quarto de despejo – Carolina de Jesus

A sistemática violação ao direito à moradia adequada não é um fenômeno novo. Possui uma longa trajetória histórica e desvela no presente a persistência de uma cidadania fissurada, que acaba por colocar em questão as noções de democracia e a concepção moderna de acesso à justiça como garantia ao direito.

Rebecca Lemos Igreja e Talita Dias Rampin alertam para uma percepção limitada de acesso à justiça que ainda circunscreve ao acesso ao judiciário. As autoras explicam a diferença entre reconhecer direitos e promover justiça. O reconhecimento de direitos “se refere a um movimento de institucionalização”, enquanto a promoção de justiça se aproxima dos sujeitos, garantindo a eles acesso a espaços que viabilizem condições necessárias para a interação entre os atores com o reconhecimento da “pluralidade de vozes, das diferentes concepções de direitos, da dignidade e da igualdade dos cidadãos. Se pensarmos na justiça como um espaço, somos capazes de ampliar experiências reais de acesso extraído por esses estudos com foco em diferentes práticas e pesquisas empíricas”⁶. As pesquisadoras acreditam que

pensar no acesso efetivo à justiça vai além do movimento de entrada nas instituições; é constituir um espaço jurídico não só mais inclusivo, mas mais aberto à autotransformação: um espaço que seja visto como maduro para o diálogo, um espaço de negociação, consciente das diversas posições e preocupações dos diferentes agentes sociais. Esse espaço jurídico deve ser constantemente renovado e estar atento às mudanças nos contextos sociais e políticos, às novas demandas de direitos e aos novos agentes que são introduzidos no campo. As demandas são múltiplas, assim como os entendimentos do que esperam da justiça⁷.

Como pensar o acesso à Justiça quando se fala de grupos sociais altamente vulnerabilizados? Existe acesso à Justiça para famílias sem teto e sem terra nos

⁶ IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 1, n. 2, p. 210, jul.-dez. 2021. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68/38>. Acesso em: 18 abr. 2023.

⁷ IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado, p. 212.

conflitos fundiários? Seria o sistema de justiça o *garante* dos direitos fundamentais quando no debate se insere a propriedade?

A tradição moderna ocidental nos legou uma dimensão abstrata de direito, que se configura na construção do sujeito de direito tido como universal⁸, mas que expressa a experiência europeia e que suprime outros valores “porque incapaz de absorver outros perfis, (re)produzir hierarquizações entre seres humanos, saberes e cosmovisões que terão que ser sufocadas e invisibilizadas para que não ponham em risco o desenvolvimento do projeto de dominação colonial que a sustenta”⁹.

Pires busca compreender o direito sem perder de vista a experiência histórica brasileira marcada pela escravidão e os impactos do racismo estrutural nos obstáculos do acesso aos direitos, em especial por compreender que o paradigma ocidental, ao estabelecer o padrão do que seja o humano, bem como o sujeito de direito, acaba por perceber no outro um “desvio”:

Tratadas como desvios e não como demandas por respeito, as possibilidades de fissurar o padrão de sujeito moderno passam a representar a subversão da ordem, da harmonia social e dos valores que sustentam o projeto de poder colonial. E é isso mesmo. Afirmar a humanidade do não europeu, das mulheres, de povos negros e indígenas, dos não cristãos, dos que desafiam formas heteronormativas de viver e se relacionar e das pessoas com deficiência, é subverter a naturalização das estruturas de poder e dominação que foram violentamente construídas pelo exercício de poder colonial escravista que se impôs nas Américas.¹⁰

Tal perspectiva auxilia a compreender que o acesso à justiça para uma grande parcela da população considerada vulnerável tanto economicamente, quanto social e culturalmente, não se dá por uma atuação ativa no plano processual, esses grupos sociais são introduzidos no sistema de justiça como pólos passivos, réus das ações de reintegração e despejos.

⁸KASHIURA JUNIOR, Celso Naoto. **Sujeito do direito e capitalismo**. São Paulo: Outras expressões, 2014.

⁹PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Direitos humanos traduzidos em português. In: CONGRESSO MUNDOS DE MULHERES, 13.; SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 11., 2017, Florianópolis. **Anais eletrônico**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2017. p. 3. Disponível em: http://www.en.www2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499473935_ARQUIVO_Texto_completo_MM_FG_ThulaPires.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

¹⁰PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Direitos humanos traduzidos em português. p. 4.

Como nos lembra Élide Lauris:

Se o espaço de violência, apropriação e dano sistemático vividos pelas populações descartáveis do sistema é separado da reprodução da justiça como igualdade, o acesso ao direito das/os pobres e grupos vulneráveis não se dá no interior de um estado de direito democrático. As mulheres e homens marginalizadas/os pelo sistema jurídico, quando o acedem, fazem-no a partir dos estados de exceção a que estão relegados. A reprodução de estados de exceção, por sua vez, resulta do próprio exercício da soberania do Estado enquanto técnica de sujeição política.¹¹

O objetivo do presente artigo está em analisar os impedimentos ao acesso à justiça no conflito por moradia, que se amplia no período da pandemia, no qual as campanhas do “fique em casa” acabaram flexibilizadas pelo próprio judiciário, quando ao decidir conflitos entre famílias de trabalhadores ocupantes de imóveis urbanos ou rurais e os que alegavam propriedade do imóvel.

Para tal buscar-se-á realizar um levantamento sobre o papel do sistema de justiça nos conflitos fundiários por meio de revisão bibliográfica. O artigo também traz a concepção de 4 (quatro) coordenadores de movimentos sociais que integram a Campanha Despejo Zero, tanto no estado do Rio de Janeiro como nacionalmente, sobre o papel do sistema judicial. Procurou-se cotejar os discursos dos profanos e dos profissionais, como nos fala Bourdieu¹².

Em que pese o direito à moradia adequada ser garantido enquanto um direito humano nas normativas internacionais e reconhecido como um direito social fundamental pela Constituição da República de 1988¹³, assim como é previsto que as propriedades devem cumprir uma função social urbana ou rural (artigos 182 e 186 da CRFB/88), as pesquisas sobre a atuação do poder judiciário em conflitos possessórios urbanos e rurais no Brasil apontam que majoritariamente a magistratura

¹¹ LAURIS, Elida. Uma questão de vida ou morte: para uma concepção emancipatória de acesso à justiça. *Revista Direito e Práxis*. Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 419, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/15412/11720>. Acesso em: 18 abr. 2023.

¹² BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989. Disponível em: <https://nepegeo.paginas.ufsc.br/files/2018/06/BOURDIEU-Pierre.-O-poder-simb%C3%B3lico.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

¹³ BRASIL. {Constituição (1988)}. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

brasileira apenas se centra no debate sobre o título de propriedade, não analisando a função social e o direito à moradia adequada.

As pesquisas apontam para a existência de um olhar patrimonialista e proprietário dos magistrados ao julgar as ações envolvendo a questão possessória com grande celeridade em conceder liminares de reintegração de posse e despejo contra ocupações realizadas pelas famílias de baixa renda¹⁴.

Esse cenário não se alterou significativamente no decorrer da pandemia. A alteração no curso das decisões favoráveis às reintegrações de posse e despejos decorreu a partir da ADPF 828, que será analisada neste artigo como uma intervenção judicial paradigmática fruto da mobilização político-jurídica dos movimentos sociais.

2. A luta pela moradia adequada e a Campanha Despejo Zero

Abri a janela e vi as mulheres que passam rápidas com seus agasalhos descolorados e gastos pelo tempo. Daqui a uns tempos estes palitole elas ganharam de outras e que de há muito devia estar num museu, vão ser substituídos por outros. É os políticos que há de nos dar. Devo incluir-me, porque eu também sou favelada. Sou rebotalho. Estou no quarto de despejo, e o que está no quarto de despejo ou queima-se ou joga-se no lixo.

Quarto de despejo – Carolina de Jesus

¹⁴Ver ACYPRESTE, Rafael de. **Ações de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto: dicotomia entre propriedade e direito à moradia**. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20264/1/2016_RafaelAcypresteMonteiroRocha.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023. CORTES, Sara da Nova Quadros. **Análise do discurso judicial nos conflitos por terra referentes a desapropriações para fins de reforma agrária e ações possessórias: in dubio pro "proprietário"?**. 2017.461 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: https://ppgcs.ufba.br/sites/ppgcs.ufba.br/files/sara_da_nova_quadros_cortes.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023. FREITAS, Cleuton César Ripol de. **Uma abordagem da questão agrária brasileira e o papel do Poder Judiciário frente às ocupações de terra**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2005. QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp077273.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instituto de Ensino e Pesquisa; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de processo civil**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/528>. Acesso em: 15 fev. 2023.

Entre março de 2020 e outubro de 2022, mais de 35.285 mil famílias foram despejadas e mais de 188.621 mil estão ameaçadas de despejo em todo o País¹⁵. Muitos desses despejos e remoções foram promovidos pelo Poder Judiciário.

Em razão desse cenário de despejos e agravamento da crise habitacional no Brasil durante a pandemia, em junho de 2020 foi lançada a Campanha Despejo Zero, uma articulação nacional que reúne mais de 175 organizações, entidades, movimentos populares e coletivos e promove ações de incidência jurídico-política, mapeamento e divulgação contra os despejos e remoções forçadas urbanas e rurais no País e tem pautado a necessidade de políticas públicas de moradia adequada e reforma agrária.

As ocupações de terra e de prédios realizadas por movimentos populares urbanos e rurais foram alternativas encontradas por inúmeras famílias para garantia do direito à moradia e ao trabalho. Esse repertório de ações coletivas é constitutivo da história do País.

James Holston analisa o conceito de *cidadania insurgente* recuperando a experiência brasileira, em especial a construída pelas ocupações de imóveis urbanos. Para o autor, no Brasil se construiu uma legitimidade de uma cidadania diferenciada, em que arcabouços legais sedimentaram a desigualdade como parâmetro¹⁶.

Para Holston, as democracias emergentes (entre elas a brasileira) se caracterizam por uma *democracia disjuntiva*, demarcada por uma “coincidência da política democrática com a violência disseminada e a injustiça contra os cidadãos. Essa disjunção se tornou uma condição tão global da democratização contemporânea quanto as eleições livres”¹⁷.

Na sua pesquisa, Holston busca compreender como trabalhadores e trabalhadoras altamente precarizados ressignificam o direito por meio de ocupações coletivas como forma de terem acesso a esse direito fundamental.¹⁸

¹⁵ CAMPANHA Nacional pelo Despejo Zero. **Despejo Zero em Defesa da Vida no Campo e na Cidade**, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

¹⁶ HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

¹⁷ HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil. p. 397.

¹⁸ HOLSTON, James. **Cidadania insurgente**: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil.

Para tal, remonta à historiografia jurídica da propriedade no Brasil e destaca a Lei de Terras de 1850 como um marco significativo de exclusão da propriedade ao instituir o sistema de compra e venda como forma de obtenção de terras. Esse marco avança para uma modernização paradoxal que não rompe com a estrutura herdada do modelo escravocrata, construindo uma permanência da violência sobre os corpos desses trabalhadores, marcadamente negros.

Holston ressalta a importância para a noção de cidadania que o direito de propriedade possui, retomando, para o estudo, a tradição contratualista derivada de Locke. Se a propriedade é fundamental para se pensar a cidadania, torna-se necessário compreender a exclusão da propriedade fundiária do Brasil colônia, passando pela Lei de 1850 ao presente. Com acesso negado à propriedade, os trabalhadores pobres, diante dessa segregação espacial, terão como alternativa “a insurgência de uma nova esfera de cidadania urbana”¹⁹.

As ocupações que, em um primeiro momento, são ilegais acabam por garantir o acesso à propriedade fundiária. Essa ação coletiva de ocupar é compreendida por Holston como expressão de uma *cidadania insurgente*, capaz de reduzir as desigualdades históricas no plano do acesso aos direitos, é o caminho encontrado por trabalhadores e trabalhadoras pobres para exercerem suas cidadanias rebaixadas:

Em 1972, quando os moradores do Jardim das Camélias bateram no oficial de justiça, a maioria dos cidadãos estava sendo sistematicamente privada de direitos políticos, sem acesso à educação, excluída da propriedade legal, forçada a condições de habitação segregadas e frequentemente ilegais, alienada da lei e por ela vitimada, e incorporada ao mercado de trabalho como serviçais.

Essas condições são uma perpetração e não uma omissão de um tipo específico de cidadania, que as elites brasileiras consolidaram ao longo do século XIX como resposta à formação da nação brasileira e ao fim da escravidão, uma cidadania desde o início universalmente incluyente na afiliação e maciçamente desigual na distribuição.²⁰

¹⁹ HOLSTON, James. *Cidadania insurgente*: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil. p. 198.

²⁰ HOLSTON, James. *Cidadania insurgente*: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil. p. 400.

Não escapa ao pesquisador americano o papel do sistema de justiça na sedimentação desse modelo de controle do acesso à terra formado pela oligarquia rural. Não se tratava de negar a lei, mas de criar um sistema de distribuição de terra marcadamente complexo pelo excesso de normas que serão interpretadas por um aparato jurídico vinculado à elite agrária:

Essas elites proprietárias de terras mandavam seus filhos para a Universidade de Coimbra, em Portugal, para estudar direito, e eles voltavam para constituir o escalão superior das profissões políticas e jurídicas, tanto no Brasil pré como no pós-independência. Atuando como juízes, legisladores, políticos, administradores e chefes de Estado, essas elites comandavam as legislaturas, dominavam governos e tribunais locais, editavam leis para fomentar seus interesses, manipulavam regulamentações de heranças, obtinham concessões adicionais de forma sub-reptícia usando parentes distantes, arranjavam casamentos e invadiam terras devolutas ou disputadas. Resumindo, elas aprenderam como complicar o sistema jurídico em seu proveito.²¹

Holston analisa o processo de controle social que o direito estabelecerá mantendo uma ordem social excludora do acesso à propriedade, lógica que se manterá diante da república.²² Como nos Lembra Gizlene Neder, a construção do ideário liberal no Brasil se demarca por ambiguidades, a qual, por um lado, centrava-se em perspectivas europeias de estado moderno, como trabalho livre, nação, direitos, enfim, e, por outro lado, mantinha um poder oligárquico forte.²³ Neder, em sua tese de doutorado *Discurso jurídico e ordem burguesa no Brasil*, destaca esse mesmo aspecto, compreendendo por meio dos operadores do direito como se funda um liberalismo conservador.²⁴

Para ela, o consenso conservador que se forma nesse momento de fundação da República, sustentado nos conceitos de trabalho, mercado e nação, apresentará essa dualidade de ser capaz de produzir uma retórica liberal, produto de tensões internacionais, mas de manter o poder político e econômico de uma oligarquia rural.

²¹ HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil*. p. 166.

²² HOLSTON, James. *Cidadania insurgente: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil*.

²³ NEDER, Gizlene. *Discurso jurídico e ordem burguesa no Brasil*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1995.

²⁴ NEDER, Gizlene. *Discurso jurídico e ordem burguesa no Brasil*.

Essa concepção liberal-positivista sedimenta um processo de alienação dos conflitos/antagonismos que marcam o próprio conceito de estado e da ordem legal vigente.²⁵ Para essa perspectiva, o ordenamento jurídico é produto da vontade geral, gerador de um sujeito de direito universalizado. Essa concepção é uma ficção liberal que afirma sermos todos iguais perante a lei.

O filósofo Gerd Bornheim, em seu texto *O sujeito e a norma*, analisa o conflito que se estabelece originariamente no nascimento da lei entre as noções de universalidade de um lado e o da singularidade. Assim, toda norma se impõe com o atributo do universal, daí sua legitimidade, que se estabelece para além dos marcos espaço/tempo, “pois toda norma pretende instituir-se enquanto exigência universal – a universalidade pertence ao próprio estatuto originário da norma; sem a possibilidade de definir-se como universal desvanece o próprio projeto da normatividade”.²⁶

A reiteração desse ideário liberal-positivista de universalização do sujeito de direito será um dos eixos adotados por nosso Judiciário como forma de controle das ações efetuadas pelos excluídos da terra, isso porque o

sujeito de direito aquele que, como tal, for reconhecido pela ordem jurídica, e a partir desse reconhecimento estará ele, de vez abstraído de suas características e fórmulas (*facultas agendi*) que lhe permitam o ordenamento jurídico (*norma agendi*), e obediente aos rituais (procedimentos) que assegurem a captação de seus atos e dos fatos de sua vida pelo corpo intransponível e limitado do Sujeito-Estado²⁷.

Reivindicar é um direito, mas nos limites estabelecidos pela lei. Sob essa perspectiva, qualquer ação entendida como fora dos marcos legais será então vista como crime, especialmente se for promovida pelas classes subalternas:

A luta dos excluídos sociais pelos direitos colide em barreiras invisíveis de práticas de controle social autoritárias, respaldadas por uma

²⁵ FITZPATRICK, Peter. *A mitologia da lei moderna*. Rio Grande do Sul: Unisinos, 2007.

²⁶ BORNHEIM, Gerd. O sujeito e a norma. In: NOVAES, Adauto (org.). *Ética*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 247. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3216079#:~:text=SUJEITO%20E%20A%20NORMA%20Na,raz%C3%A3o%20de%20ser%20da%20dicotomia>. Acesso em: 18 abr. 2023.

²⁷ BALDEZ, Miguel Lanzellotti. Sobre o papel do direito na sociedade capitalista: ocupações coletivas: direito insurgente. Petrópolis: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1989. p. 4. Disponível em: <https://forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2013/02/24135779-Miguel-Lanzellotti-Baldez-Sobre-o-papel-do-direito-na-sociedade-capitalista-direito-insurgente.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

retórica jurídica dedicada a inculcar no imaginário social a descrença na Justiça. Há uma percepção do Direito como acessível a todos [...] num sentido mais amplo e democrático, contrapõe-se a ideia de que não adianta recorrer à Justiça, pois ela é para os poderosos²⁸.

O debate contemporâneo sobre o acesso à justiça e o papel desempenhado pelo sistema de justiça nos entraves ao reconhecimento de direitos dos que estão fora das garantias legais é o fundamento da própria democracia. Maior razão, então, em compreender as respostas dadas pelo sistema de justiça diante de famílias de extrema vulnerabilidade como o são as famílias sem teto e sem terra, cujas vulnerabilidades se agravaram diante da pandemia. Analisar o campo jurídico e as ações de reintegração de posse e despejo na pandemia é o passo a seguir.

3. O papel do campo jurídico na perspectiva dos movimentos sociais

As vezes mudam algumas famílias para a favela, com crianças. No início são iducadas, amáveis. Dias depois usam o calão, são soezes e repugnantes. São diamantes que transformam em chumbo. Transformam-se em objetos que estavam na sala de visita e foram para o quarto de despejo. ...Para mim o mundo em vez de evoluir está retornando a primitividade. Quem não conhece a fome há de dizer: “Quem escreve isto é louco”. Mas quem passa fome há de dizer: – Muito bem, Carolina. Os generos alimenticios deve ser ao alcance de todos. Como é horrível ver um filho comer e perguntar: “Tem mais?” Esta palavra “tem mais” fica oscilando dentro do cerebro de uma mãe que olha as panela e não tem mais.

Quarto de despejo – Carolina de Jesus

Compreender a possibilidade de trabalhadores e trabalhadoras sem teto alcançarem, via sistema de justiça, o direito à moradia adequada significa analisar a formação do campo jurídico no passado e o que permanece como um telhado de vidro, invisível, estabelecendo o limite dos direitos a serem concedidos.

²⁸ NEDER, Gizlene. *Discurso jurídico e ordem burguesa no Brasil*. p. 12.

Pierre Bourdieu nos parece ser um autor importante para uma análise da estrutura do poder judiciário. Isso porque esse autor analisa as práticas reificadas dentro do próprio poder. Trata-se de perceber uma relativa autonomia do direito e do próprio judiciário, geradora de *uma autoridade jurídica*, cujas

práticas e os discursos jurídicos são, com efeito, produto do funcionamento de um campo cuja lógica específica está duplamente determinada: por um lado, pelas relações de força específica que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência ou, mais precisamente, os conflitos de competência que nele têm lugar e, por outro lado, pela lógica interna das obras jurídicas que delimitam em cada momento o espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas²⁹.

Assim, Bourdieu nos dá a dimensão da disputa interna na produção do que seria um discurso jurídico válido/legítimo. É no campo jurídico que se trava o embate pela definição do *dizer o direito*. Esse campo é marcado pela disputa interna, organizado por competências que refletem a distribuição de poder por práticas históricas, o que Bourdieu chama de *habitus*.

O *habitus* impõe o *ethos* de determinado campo. Assim, o poder judiciário seria demarcado por reiteraões de práticas, rituais simbólicos que manteriam a estrutura de poder estabelecido:

A concorrência pelo monopólio do acesso aos meios jurídicos herdados do passado contribui para fundamentar a cisão entre profanos e os profissionais favorecendo um trabalho contínuo de racionalização próprio para aumentar cada vez mais o desvio entre veredictos armados do direito e as intuições ingênuas da equidade e para fazer como que o sistema das normas jurídicas apareça aos que impõem e mesmo, em maior ou menor medida, aos que a ele estão sujeitos, como totalmente independente das relações de força que ele sanciona e consagra.³⁰

Nesse sentido, Bourdieu percebe o papel da violência simbólica como estruturadora desse poder nos campos. Isso porque na sua configuração está uma

²⁹ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989. p. 211.

³⁰ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. p. 212.

potência *neutralizadora*, que impõe ao texto jurídico uma *universalização* de sentido para além do próprio poder que o gesta.³¹ O que Bourdieu nos alerta é para a racionalidade que compõe o texto jurídico, capaz de estruturar a interpretação, ainda que divergente, sem que o texto normativo perca sua legitimidade *a priori*.

É nesse ponto que Bourdieu analisa a importância da linguagem jurídica, que exerce uma função *neutralizadora* e *universalizante* dos conceitos. É pela linguagem que há uma reificação dos conteúdos jurídicos, que será exercida através da “referência a valores transubjetivos que pressupõem a existência de um consenso ético, (...); o recurso a fórmulas lapidares e a formas fixas, deixando pouco lugar às variações individuais”³².

Bourdieu nos demonstra que são as regras de poder que permitem a sobrevivência de determinado grupo no campo jurídico. O *habitus* de que nos fala o autor serve como mecanismo de reprodução, permitindo que o grupo dominante, que define qual discurso é legítimo, se perpetue. As próprias regras internas acabam por impor a manutenção/reprodução do discurso/grupo dominante.

A divisão de trabalho será uma forma da manutenção do exercício de dominação, isso porque, ao gestar uma especialização, cria hierarquias, em que um agente, pela sua posição na hierarquia interna, acumulará maior capital simbólico, tendo, portanto, maior cabedal na definição da interpretação jurídica.

Bourdieu não perde de vista a própria estruturação do poder judiciário para compreender as manutenções de determinado poder, que age de “forma subtil de divisão do trabalho de dominação simbólica na qual os adversários, objectivamente cúmplices, se servem uns aos outros. O cânone jurídico é como que o reservatório de autoridade que garante, à maneira de um banco central, a autoridade dos actos jurídicos singulares”³³.

Há uma complexa rede de interações entre os operadores do direito, que inclui teóricos, advogados, magistrados. Essa força do direito consagra sua dominação, na medida em que penetra socialmente como um dado natural, produto de um discurso que importa para o direito uma concepção racionalista.

³¹ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*.

³² BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. p. 216.

³³ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. p. 219.

Assim, a norma se firma como único produto possível e o mais racional, pois não é produto de interesses particulares e sim da sociedade como um todo, e como nos alerta Bourdieu

[...] numa sociedade diferenciada, o efeito de universalização é um dos mecanismos, e sem dúvida dos mais poderosos, por meio dos quais se exerce a dominação simbólica ou, se se preferir, a imposição da legitimidade de uma ordem social. A norma jurídica, quando consagra em forma de um conjunto formalmente coerente regras oficiais e, por definição, sociais ‘universais’, os princípios práticos do estilo de vida simbolicamente dominante, tende a informar realmente as práticas do conjunto de agentes, para além das diferenças de condição e de estilo de vida: o efeito da universalização, a que se poderia também chamar efeito de normalização, vem aumentar o efeito da autoridade social que a cultura legítima e os seus detentores já exercem para dar toda a sua eficácia prática à coerção jurídica³⁴.

Essa mesma percepção de uma naturalização ou normalização se dará por dentro do campo jurídico, onde a história familiar, os laços sociais, as visões de mundo também se unificam numa generalização, que permite a reprodução dominante no interior do próprio poder judiciário, até porque Bourdieu alerta para o fato de que a reprodução no interior do campo jurídico também será marcada por um capital simbólico.

Interessa-nos recuperar a noção de profissionais e profanos que Bourdieu utiliza para compreender a disputa pelo *direito de dizer o direito*. A divisão do trabalho interna ao campo jurídico estabelece o limite de quem é a autoridade legítima para afirmar os direitos, ou seja, os *profissionais*, detentores do discurso competente, aqueles a quem o poder de *nomeação* se valida pela própria legitimação do campo.

Essa disputa se torna fundamental para o debate do acesso à justiça promovida pela *cidadania insurgente*, porque

a sensibilidade à injustiça ou a capacidade de perceber uma experiência como injusta não está uniformemente espalhada e que depende estreitamente da posição ocupada no espaço social. Quer isso dizer que a passagem do agravo despercebido ao agravo percebido e

³⁴ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. p. 232.

nomeado, e sobretudo imputado, supõe um trabalho de construção da realidade social que incumbe, em grande parte, aos profissionais: a descoberta da injustiça como tal assenta no sentimento de ter direitos [...] e o poder específico dos profissionais consiste na capacidade de revelar os direitos.³⁵

As entrevistas realizadas com integrantes da coordenação de 4 (quatro) movimentos sociais da Campanha Despejo Zero demonstram um projeto diferenciado do que vem sendo implementado pelo sistema de justiça, quando o debate é acesso à justiça e ao direito.

Foram realizadas, entre os meses de abril a maio de 2022, 4 (quatro) entrevistas com dirigentes de movimentos sociais urbanos e rurais que compõem a Campanha Despejo Zero no Rio de Janeiro e nacional, quais sejam: Central de Movimentos Populares (CMP), União Nacional por Moradia (UNM), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Foram feitas duas perguntas: 1. Como você avalia a atuação do poder judiciário nos conflitos fundiários? e 2. Como você acha que o judiciário deveria agir nesses casos?

As respostas nos dão conta da distinção de percepção acerca do papel do judiciário e dos anseios de um papel que não se resume ao de um acesso limitado à instituição. Os movimentos sociais almejam um sistema de justiça mais proativo, especialmente no que se refere à violência fundiária urbana ou rural.

M.E. da Central de Movimentos Populares (CMP)

1º. Como você avalia a atuação do poder judiciário nos conflitos fundiários?

Como parte dos proprietários, quase sempre o judiciário atua de certa maneira em benefício próprio ou de sua classe, ignorando inclusive a Constituição. O judiciário em geral ignora os movimentos sociais organizados, a realidade social do país e, em consequência, os direitos daqueles que ocupam um imóvel ou uma terra abandonada ou subutilizada para fazer valer o direito constitucional à moradia ou a função social da propriedade.

Aliás, legitimam a propriedade cartorial sem observar a sua origem, deferindo os pedidos de reintegração. Em geral, para o judiciário

³⁵ BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. p. 234.

o “proprietário” tem sempre razão mesmo quando não dá nenhum destino e nem faça uso de sua suposta propriedade. Além disso, nas ações de despejo não leva em consideração os direitos e a necessidade da população que ocupa e nem sequer comparecem no local para saber a real situação. Muito pelo contrário, ignoram a realidade social em suas decisões, geralmente favoráveis ao suposto dono, mesmo que para isso coloquem famílias, mulheres, crianças e tudo mais na rua, ao relento, muitas vezes sem alternativa alguma. E nem mesmo exigem do poder público que cumpra com a sua obrigação. Enfim, existem algumas exceções e decisões favoráveis como a ADPF 828, mas que só confirmam a realidade. Para o Judiciário como um todo o movimento organizado continua sendo fora da lei, formado por um bando de baderneiros fora da lei.

2º. Como você acha que o judiciário deveria agir nesses casos?

Primeiro, reconhecer a legitimidade e legalidade da organização popular na luta pelos seus direitos. Reconhecer esses direitos. Sempre ouvir as partes e visitar o local do conflito. Verificar se a propriedade conflituosa cumpriu com sua função social antes de qualquer decisão. Independente da situação cobrar do poder público uma alternativa que garanta a segurança e atenda a necessidade da população atingida. Enfim, é preciso colocar e ver o direito à moradia como um direito que sobreponha ao direito de propriedade.

A perspectiva de um sistema de justiça parcial está no horizonte dos movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra e à moradia. Como nos lembra Holston (2013), o processo histórico de controle pela elite agrária do sistema de distribuição de terra não se fez pelo consenso ou apenas por normas jurídicas, mas também por um processo de dominação violento.

Nesse aspecto, as falas dos entrevistados desejam um Judiciário mais atuante na mediação, logo, redutor da violência.

L.C. – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)

1º. Como você avalia a atuação do poder judiciário?

A nossa avaliação é que o poder judiciário ele tem uma avaliação extremamente parcial, ainda que a gente deva considerar que há juízes que sejam minimamente do nosso campo político, que entendam a necessidade das lutas, mas a grande maioria do judiciário é um judiciário que

está extremamente alinhando à elite de nosso país e que atende apenas a esses interesses. Então potencializa ao invés de mediar e minimizar, ele potencializa os conflitos fundiários, fazendo sentenças, colocando sentenças extremamente parciais nesse campo que compete ao judiciário.

2º. Como você acha que o judiciário deve agir nesses casos?

Eu penso que ele deveria ser um mediador, um interlocutor entre as duas partes no sentido de minimizar, de mediar mesmo, e minimizar os conflitos, que a gente sabe como é que os conflitos agrários, principalmente nos últimos anos ele vem aumentando, mas é o que a gente tem visto também, o judiciário põe mais fogo na atuação dos conflitos fundiários.

De fato, a promessa de inclusão via atuação por dentro do processo, logo pela prestação jurisdicional, não se efetiva para o debate fundiário, e o descrédito dos movimentos sociais deveria servir de sinal de alerta para um debate que imponha o tema da democracia e o acesso aos direitos via sistema de justiça.

O que os entrevistados percebem é a seletividade com que o sistema de justiça pondera com base no perfil dos que litigam. Isso significa compreender que, apesar de todo o marco normativo garantidor do direito, como a Constituição e as normativas de direitos humanos internacionais, a negação do direito à moradia deriva do intérprete, da sua visão de mundo, da sua ideologia.

N. M. – Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)

1º. Como você avalia a atuação do poder judiciário?

O poder judiciário foi criado para defender a elite e a propriedade privada em detrimento do povo pobre. Seu poder está contaminado pelo interesse de sua própria classe, a elite intelectual, econômica e proprietária de terras. Protege prioritariamente o interesse do capital, segue um código civil frio, insensível aos anseios populares e à própria Constituição. Apesar de tantos avanços dos direitos humanos, da Constituição de 88 e do Estatuto das Cidades, mesmo com uma estrutura interna que possui câmaras técnicas de resolução de conflitos, é preciso lutar muito para que o direito à cidade e à vida sejam garantidos.

2º. Como você acha que o judiciário deve agir nesses casos?

O judiciário deve agir com mediação, promovendo mesas com movimentos pela reforma urbana e reforma agrária, garantindo direitos

previstos na constituição e também audiências que dão caráter público aos anseios das cidades, dos movimentos populares.

As lideranças dos movimentos sociais entrevistadas apontam a importância de realização de audiências de conciliação e mediação nos conflitos fundiários, para que os magistrados conheçam a realidade das ocupações, as histórias e necessidades dos sem moradia, os sem teto.

J. S. – UNIÃO NACIONAL DE MORADIA POPULAR (UNMP)

1º. Como você avalia a atuação do poder judiciário?

Insegura, porque tem juízes que entendem o significado do direito à moradia e tem outros que defendem o direito à propriedade e por isso só despejam famílias e famílias com uma simples canetada.

2º. Como você acha que o judiciário deve agir nesses casos?

Todo juiz, em caso de conflito fundiário, deveria entender dos aspectos sociais em questão, do histórico da área em litígio, dar bem mais atenção aos aspectos da função social, do estado de necessidade. Penso que os juízes precisam entender a forma ou conhecer a realidade das famílias, nos ouvindo para compreender caso a caso, nos territórios das famílias, fazer audiência com os representantes de todas as partes do conflito.

As falas dos nossos entrevistados expõem os obstáculos no acesso à Justiça nos conflitos fundiários e a necessidade de democratização do processo e a necessária transformação do *habitus* que sedimenta o *ethos* pró-proprietário e patrimonialista do campo jurídico. As pesquisas que analisam os conflitos fundiários e o sistema de justiça apontam na mesma linha de compreensão dos movimentos sociais, o que analisaremos a seguir.

4. Justiça para quem precisa de Justiça!

... Quando cheguei do palácio que é a cidade os meus filhos vieram dizer-me que havia encontrado macarrão no lixo. E a comida era pouca, eu fiz um pouco do macarrão com feijão. E o meu filho João José disse-me: – Pois é. A senhora disse-me que não ia mais comer as coisas do lixo. Foi a primeira vez que vi a minha palavra falhar. Eu disse: – É que eu tinha fé no Kubstchek.

– A senhora tinha fé e agora não tem mais?

– Não, meu filho. A democracia está perdendo seus adeptos. No nosso país tudo está enfraquecendo. O dinheiro é fraco. A democracia é fraca e os políticos fraquíssimos. E tudo que está fraco, morre um dia.

... Os políticos sabem que eu sou poetisa. E que o poeta enfrenta a morte quando vê o seu povo oprimido.

Quarto de despejo – Carolina de Jesus

As pesquisas sobre a atuação do poder judiciário nos conflitos fundiários apontam para problemas semelhantes aos expostos pelos movimentos sociais entrevistados para a presente pesquisa.

Milano, ao analisar conflitos fundiários urbanos no judiciário brasileiro, identificou que os meios de prova frequentemente apresentados pelos autores das ações para comprovar os requisitos necessários para a concessão da liminar foram: “o título de propriedade; a existência de boletim de ocorrência noticiando o alegado; e, em alguns casos, a existência de imagens do local ou reportagens jornalísticas que retratam as alegações”³⁶.

A autora completa informando que, com base apenas nesses documentos probatórios, “em 42% dos casos, entendeu-se pela confirmação da reintegração de posse sob fundamentação de que o autor haveria comprovado suficientemente os requisitos exigidos pela lei”³⁷. Entretanto, como a autora explica “em se tratando de ações possessórias, não é permitida a discussão de domínio sobre a área em litígio, mas tão somente da ‘melhor posse’”³⁸.

As referidas pesquisas analisam que majoritariamente nos casos pesquisados não existem referências aos princípios constitucionais nas decisões e, quando feitas, normalmente, relacionam-se ao direito à propriedade privada. Tão pouco existe referência nas decisões judiciais aos dispositivos do Estatuto da Cidade ou da Lei de Reforma Agrária, muito menos às normativas internacionais.

³⁶ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017. p. 170.

³⁷ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. p. 170-171.

³⁸ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. p. 171.

Na pesquisa realizada por Milano, entre 168 processos analisados, em apenas 1 (um) ocorreu a referência aos diplomas internacionais de direitos humanos. Com relação aos princípios constitucionais, a autora destaca que apenas 16,5% fizeram menção majoritariamente ao direito de propriedade, com alusão, em poucos casos, ao direito à moradia (artigo 6º) e à função social (artigos 5º, XXIII, e 182), mas sob a “argumentação de que a reintegração de posse não violaria esses dispositivos constitucionais previstos”³⁹. A autora também observou que, em 7,3% dos casos, foi citado o Estatuto da Cidade, mas em grande parte com o objetivo de afastar sua aplicação no caso.

Milano destacou que as decisões liminares concedidas no bojo dos processos estudados assentaram-se em dispositivos do Código Civil e do Processo Civil. Tais diplomas normativos formam o núcleo dos fundamentos legais utilizados pelos magistrados.⁴⁰

A pesquisa *Despejos e o sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários* identificou que poucos magistrados adotam as diretrizes da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.⁴¹

Recentemente, pesquisa realizada para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sobre a atuação de 6 tribunais de Justiça (São Paulo, Pará, Distrito Federal e Territórios, Rio Grande do Sul, Bahia, Pernambuco) e 4 TRFs (1ª, 3ª, 4ª e 5ª Região) em conflitos fundiários coletivos identificou que não chegam a 20% os processos em que existe menção a convocação de audiência de justificação de posse nos Tribunais de Justiça; em menos de 2% dos processos há menção às inspeções judiciais; e as audiências de conciliação e mediação são apenas mencionadas em 20% dos processos, embora o atual Código de Processo Civil estabeleça a obrigatoriedade para áreas ocupadas há mais de ano e dia⁴².

³⁹ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. p. 180.

⁴⁰ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**.

⁴¹ DESPEJOS e sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários: análise do uso da Resolução nº10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Curitiba: Terra de Direitos, 2022. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Publicacao-Resolucao-10-CNDH.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

⁴² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instituto de Ensino e Pesquisa; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de processo civil.

Igreja e Rampin apontam o papel das audiências judiciais como um importante espaço para se pensar o acesso à justiça de forma substancial. Entretanto, também colocam as preocupações para que as audiências sejam de fato um espaço de escuta, de diálogo e reconhecimento de direitos:

A análise desses espaços nos leva a considerar que, mesmo que sugeridos como espaços de direitos, de escuta, eles tornam-se espaços de não diálogo, de não negociação. A inflexibilidade da própria lei e daqueles que a administram, ao repensar quando em contato com aqueles que julgam, impede que a realização da justiça saia do acordo, da negociação e da possível garantia de direitos de todos os envolvidos. Essa conciliação, no entanto, também não pode ser resultado de uma resolução pragmática de um conflito entre as partes, mas se deve refletir em um amplo reconhecimento de direitos, que se transformam nesse espaço incorporando efetivamente as demandas e situações sociais que são colocadas e que têm repercussões mais amplas na comunidade como um todo. É a lei que sai do fórum e reflete sobre a transformação social⁴³.

As pesquisas de Quintans⁴⁴, de Milano⁴⁵ e do CNJ⁴⁶ apresentam como padrão a indeterminação dos réus, com a falta de individualização e qualificação dos ocupantes nos processos por parte dos proprietários, o que dificulta a possibilidade de defesa por parte dos réus. Também identificam que é comum a utilização de expressões para denominar os réus “carregadas de simbologias negativas que desqualificam e estigmatizam a coletividade no processo, o que abre caminho para sua desconsideração como sujeito de direito”⁴⁷.

⁴³ IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. p. 213.

⁴⁴ QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense**: seu olhar sobre as ocupações do MST.

⁴⁵ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**.

⁴⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instituto de Ensino e Pesquisa; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de processo civil. p.82.

⁴⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instituto de Ensino e Pesquisa; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de processo civil. p.82.

Entre os processos analisados por Milano, em 52% dos casos os réus não foram individualizados e qualificados.⁴⁸ A autora destaca o uso de diversas categorias genéricas utilizadas para denominar os réus como

“Invasores desconhecidos”; “ocupantes inominados”; “réus não conhecidos”; “ignorados”; “famílias carentes”; “outros indivíduos com identidade indeterminada”; “pessoas ditas sem terra”; “grupos de pessoas denominados invasores”; “ocupantes ilegais e injustos”; “terceiros desconhecidos que invadiram o imóvel”. [...] Em outras situações, há a indicação nominal de um dos moradores acrescida da qualificação “e outros”, como sinal de que outros réus não singularizados também integram a relação processual.⁴⁹

A pesquisa do CNJ indica que os conflitos de fundo envolvendo as ações judiciais possuem baixa permeabilidade nas decisões judiciais analisadas. Sinaliza também que são poucas as referências aos direitos das crianças, adolescentes e idosos nos processos analisados, apesar de os casos envolverem ocupações coletivas com grande número de pessoas e mesmo de famílias, compostas por adultos, crianças e idosos⁵⁰.

Recentemente foram realizadas algumas pesquisas sobre a atuação da magistratura nos conflitos possessórios durante a pandemia da Covid-19. Tais pesquisas indicaram que a pandemia não foi motivação suficiente para a suspensão de despejos⁵¹.

Ribeiro e Cafrune realizaram análises de decisões proferidas nos primeiros meses de 2020 e identificaram uma ausência de padrão nas decisões, com grande heterogeneidade de tratamento do tema pela magistratura brasileira, embora os

⁴⁸ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. p. 208.

⁴⁹ MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. p. 208.

⁵⁰ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instituto de Ensino e Pesquisa; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de processo civil.

⁵¹ ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa?: remoções forçadas e Covid-19. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 13, p. 2147-2173, jul.-set. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/gnfVpdR3kqJpL9NLMynpRzp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2023.

autores informem que de forma majoritária os despejos não foram suspensos pelo judiciário em razão da pandemia.⁵²

Alves, Carvalho e Reis pesquisaram as decisões relacionadas a pedidos de reintegração de posse e imissão de posse no Supremo Tribunal Federal (STF), no Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) e no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ), no período de 6 de fevereiro de 2020 a 6 de fevereiro de 2021, procurando observar se a pandemia da Covid-19 foi aventada nos julgados. A pesquisa identificou 291 decisões de mérito sobre pedidos de reintegração de posse ou imissão de posse.⁵³

Desses casos, 101 foram identificados no TRF da 2ª Região. Em apenas 3% das decisões houve menção à pandemia. O direito à moradia foi citado em 32% das decisões, sendo que apenas em 7 casos a menção a esse direito resultou na manutenção do ocupante atual do imóvel.⁵⁴

No âmbito do TJRJ a pesquisa identificou 147 casos. A pandemia foi mencionada em 9% das decisões. Em 3 delas o Tribunal mencionou expressamente a pandemia, mas compreendeu que não seria fato suficiente para suspender o despejo⁵⁵.

O que Alves, Carvalho e Rios apresentam ao final da pesquisa é que, até fevereiro de 2021, majoritariamente o TRF2 e o TJRJ não suspenderam os despejos apesar da pandemia da Covid-19.

Os dados trazidos pelas pesquisas demonstram que a atuação da magistratura fluminense se manteve pautada pelo olhar patrimonialista e pró-proprietário nos julgamentos de conflitos urbanos e rurais durante a pandemia da Covid-19, agravando a desigualdade social explicitada e aprofundada em razão da crise sanitária.

⁵² RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, v. 10, p. 111-128, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu_ribeiro/48. Acesso em: 18 abr. 2023.

⁵³ ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa?: remoções forçadas e Covid-19.

⁵⁴ ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa?: remoções forçadas e Covid-19.

⁵⁵ ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa?: remoções forçadas e Covid-19.

5. ADPF 828 e a mobilização jurídico-política contra os despejos na pandemia da Covid-19

Passei uma noite horrível. Sonhei que eu residia numa casa residível, tinha banheiro, cozinha, copa e até quarto de criada. Eu ia festejar o aniversário de minha filha Vera Eunice. Eu ia comprar-lhe umas panelinhas que há muito ela vive pedindo. Porque eu estava em condições de comprar. Sentei na mesa para comer. A toalha era alva ao lírio. Eu comia bife, pão com manteiga, batata frita e salada. Quando fui pegar outro bife despertei. Que realidade amarga! Eu não residia na cidade. Estava na favela. Na lama, as margens do Tietê. E com 9 cruzeiros apenas. Não tenho açúcar porque ontem eu sai e os meninos comeram o pouco que eu tinha.

Quarto de despejo – Carolina de Jesus

Diante do cenário de muitos despejos no Brasil durante a crise sanitária, em abril de 2021, foi proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em articulação com movimentos sociais, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 no Supremo Tribunal Federal, com o objetivo de suspender despejos e decisões de reintegração de posse durante a pandemia da Covid-19. O Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, em 3 de junho de 2021, concedeu parcialmente a medida cautelar para suspender o despejo de áreas ocupadas anteriormente a 20 de março de 2022 e estabeleceu condicionantes às remoções de áreas ocupadas posteriormente a essa data, como forma de enfrentamento adequado à pandemia e de garantia do direito à saúde pública e à vida, nos seguintes termos:

61. Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para:

i) *com relação a ocupações anteriores à pandemia*: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020); ii) *com relação a ocupações posteriores à pandemia*: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar

a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e iii) *com relação ao despejo liminar*: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório.

62. Ficam ressalvadas da abrangência da presente medida cautelar as seguintes hipóteses:

i) ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, mesmo que sejam anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/2010; ii) situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado – a exemplo de complexos habitacionais invadidos e dominados por facções criminosas – nas quais deve ser assegurada a realocação de pessoas vulneráveis que não estejam envolvidas na prática dos delitos; iii) a possibilidade de desintrusão de invasores em terras indígenas; e iv) posições jurídicas que tenham por fundamento leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Constituição, e decisões judiciais anteriores que confirmam maior grau e proteção a grupos vulneráveis específicos, casos em que a medida mais protetiva prevalece sobre a presente decisão⁵⁶.

Na iminência do final do prazo, o PSOL e os *Amici Curiae*, que compõem a Campanha Despejo Zero, peticionaram conjuntamente na ação com pedido de medida cautelar incidental, solicitando prorrogação do prazo dos despejos na pandemia. Em 1º de dezembro de 2021, o Ministro Relator deferiu parcialmente o pedido.

Diante de todo o exposto, defiro parcialmente o pedido de medida cautelar incidental, nos seguintes termos:

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de junho de 2021. p. 41-42. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

- (i) Determino a extensão, para as áreas rurais, da suspensão temporária de desocupações e despejos, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até o prazo de 31 de março de 2022.
- (ii) Faço apelo ao legislador, a fim de que prorrogue a vigência dos prazos previstos na Lei nº 14.216/2021 (arts. 1º; 2º; 4º e 5º), tendo em vista o cenário atual da pandemia;
- (iii) Caso não haja prorrogação até o período de recesso do Congresso Nacional, concedo parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021, para as áreas urbanas e rurais, sigam vigentes até 31 de março de 2022⁵⁷.

O plenário do STF, por maioria, referendou a decisão do relator, com votos divergentes dos Ministros Ricardo Lewandowski e Nunes Marques. O Ministro Lewandowski explicou em seu voto que a divergência com o relator era pontual, que entendia ser mais prudente que a prorrogação perdurasse enquanto estivessem em curso os efeitos da pandemia, tal como decidiu a corte na ADI 6.625 MC-Ref.

O clamor do STF para o legislador prorrogar a vigência dos prazos da Lei 14.216/2021 (arts. 1º, 2º, 4º e 5º)⁵⁸ foi em vão. Por tal motivo, a ADPF 828 foi o “parâmetro jurídico para impedir remoções, seja no âmbito do próprio Supremo, via reclamações, seja nas instâncias inferiores, em decisões em que juízes, juízas, desembargadores e desembargadoras se valem do dispositivo da ADPF 828 para proteger pessoas vulneráveis de despejos, remoções e desocupações”⁵⁹.

Segundo nota técnica do INSPER, até 30 de janeiro de 2021, os Ministros do Supremo Tribunal Federal proferiram 102 decisões monocráticas com base na ADPF 828, em 94 reclamações constitucionais ajuizadas perante o STF, que resultaram na suspensão de despejos coletivos e protegeram mais de 24 mil pessoas⁶⁰.

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. Relator: Min. Roberto Barroso, 1 de dezembro de 2021. p. 23-24. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349030455&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 13 nov. 2022.

⁵⁹ TAVOLARI, Bianca; NISIDA, Vitor; ALVES, Saylon. Nota técnica: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828: atualização: 31/01/2022: período de dezembro de 2021 a janeiro de 2022. INSPER, Indicadores e Publicações, [2022]. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/02/Atualizacao_Nota_Tecnica_Acao_de_Descumprimeto_Preceito_Fundamental_n_828.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

⁶⁰ TAVOLARI, Bianca; NISIDA, Vitor; ALVES, Saylon. Nota técnica: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828: atualização: 31/01/2022: período de dezembro de 2021 a janeiro de 2022. p. 2.

Importante destacar que à época não existia no país nenhum programa de habitação por interesse social, seja permanente ou provisório. O Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, tinha sido extinto e substituído pelo Programa Casa Verde e Amarela do governo Bolsonaro.

Em março de 2022, foi apresentado novo pedido pelos *Amici Curiae*, que integram a Campanha Despejo Zero, para que houvesse uma extensão da medida cautelar anteriormente concedida no âmbito da ADPF 828. Em novo julgamento, o Ministro Relator estendeu o prazo até 30 de junho de 2022:

17. Ante o exposto, defiro parcialmente o pedido de medida cautelar incidental, nos seguintes termos: (i) Mantenho a extensão, para as áreas rurais, da suspensão temporária de desocupações e despejos, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até o prazo de 30 de junho de 2022; (ii) Faço apelo ao legislador, a fim de que delibere sobre meios que possam minimizar os impactos habitacionais e humanitários eventualmente decorrentes de reintegrações de posse após esgotado o prazo de prorrogação concedido; (iii) Concedo parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021, para as áreas urbanas e rurais, sigam vigentes até 30 de junho de 2022⁶¹. (ADPF 828, 30 de março de 2022)

O STF, por maioria, ratificou a medida cautelar incidental parcialmente deferida nos termos do voto do relator, vencidos os votos dos Ministros Ricardo Lewandowski e Edson Fachin, que referendaram parcialmente a concessão da medida cautelar, decidindo pela suspensão de desocupações coletivas e despejos de pessoas vulneráveis, nos termos da Lei 14.216/2021. Na véspera do final do prazo estipulado pelo STF, a campanha Despejo Zero formalmente solicitou a extensão do prazo. Esse prazo foi prorrogado até 31 de outubro de 2022, por decisão liminar do Ministro Roberto Barroso, referendada pelo pleno do STF. Nessa decisão o Ministro Barroso já apontava a necessidade de um regime de transição para o julgamento de ações possessórias coletivas.

16. Partidos, órgãos colegiados, entidades da sociedade civil e movimentos sociais têm procurado contribuir com a apresentação de

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 30 de março de 2022. p. 13. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350451892&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

propostas de regime de transição e de condicionantes para a retomada das desocupações. Cito, aqui, algumas delas: (a) a necessidade de que a retomada seja gradual, com a observância de critérios como o tempo de ocupação da área, a quantidade de pessoas a serem removidas e o grau de consolidação da ocupação (se conta, por exemplo, com equipamentos públicos ou não, como escolas, postos de saúde, rede elétrica e de água e esgoto); (b) a necessidade de que a remoção forçada de populações em situação de vulnerabilidade seja tratada como uma medida excepcional (Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH); (c) nas remoções inevitáveis, a necessidade de prévia elaboração de um plano de desocupação, com a participação dos atingidos; (d) a garantia de reassentamento das populações afetadas em locais adequados para fins de moradia ou a garantia de acesso à terra produtiva; (e) a prévia cientificação pessoal dos ocupantes do bem; (f) a elaboração de laudo com avaliação dos impactos socioeconômicos da pandemia sobre as pessoas atingidas pela desocupação; (g) o mapeamento do quantitativo de pessoas vacinadas; (h) a realização de inspeção judicial na área em litígio e de audiências de mediação entre as partes, com a participação da Defensoria Pública, do Ministério Público, dos órgãos competentes do Poder Executivo e de representantes de movimentos sociais (art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021); (i) a concessão de prazo razoável para que as famílias se retirem do local; (j) a avaliação quanto ao cumprimento da função social do imóvel pelo seu titular; (k) a análise quanto ao preenchimento pelos ocupantes dos requisitos da desapropriação previstos no art. 1.228, § 4º, do Código Civil; (l) a criação de políticas públicas de moradias populares, entre outras. 17. Várias dessas propostas foram incorporadas ao Projeto de Lei nº 1.501/2022, de autoria da Deputada Natália Bonavides, acima referido. Diante disso, não só pelas circunstâncias sanitárias, mas também políticas, é recomendável que esta Corte não implemente desde logo um regime de transição, concedendo ao Poder Legislativo um prazo razoável para disciplinar a matéria. Não se descarta, porém, a hipótese de intervenção judicial em caso de omissão⁶².

⁶²BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 29 de junho de 2022. p. 13-14. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352148165&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

No dia 31 de outubro de 2022, o Ministro Barroso deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar incidental para adotar um regime de transição para retomada das ações possessórias suspensas no período da pandemia, nos seguintes termos:

31. Ante o exposto, defiro parcialmente o pedido de medida cautelar incidental para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Determino que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Determino a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa *prévia* e *necessária* às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021. (c) Determino que as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis (i) sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família⁶³.

A decisão do relator apontou como experiência exitosa de mediação de conflitos fundiários urbanos e rurais a comissão de conflitos fundiários do TJ Paraná,

⁶³BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 31 de outubro de 2022. p. 24-25. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

que tem promovido audiências de mediação e inspeções *in loco*, com a presença de movimentos sociais⁶⁴.

O STF, por maioria, referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida, nos termos do voto do relator, vencidos parcialmente os Ministros Nunes Marques e André Mendonça. A decisão do pleno condicionou a execução de reintegrações de posse à realização de “inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária as ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos”⁶⁵, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei 14.216/2021.

Como apontou o parecer da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC)/RJ, a referida decisão na ADPF 828 gestou uma nova cultura jurídica para o tratamento dos conflitos fundiários coletivos, com a ponderação dos princípios fundamentais e a prevalência dos direitos constitucionais da moradia digna⁶⁶.

A decisão aponta na mesma direção da proposta dos militantes de movimentos sociais entrevistados para esta pesquisa: a construção de espaços democráticos de diálogo pelo poder judiciário nos conflitos possessórios para contribuir com soluções garantidoras de direitos fundamentais.

Alguns Tribunais de Justiça já editaram portarias com o objetivo de instaurarem instâncias de mediações de conflitos como, por exemplo, Rio de Janeiro, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco e Santa Catarina. Assim como, o Tribunal

⁶⁴ DIÁLOGO da Comissão de Conflitos Fundiários com a Magistratura leva magistrados para atividade de reconhecimento em ocupação: além da visita, magistradas e magistrados puderam trocar experiências e entender o papel da Comissão. **TJPR**, Notícias, 24 jun. 2022. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1IKI/content/dialogo-da-comissao-de-conflitos-fundiarios-com-a-magistratura-leva-magistrados-para-atividade-de-reconhecimento-em-ocupacao/18319?doAsUserId=ltavfedr&inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.tjpr.jus.br%2Fdestaques%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_1IKI%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1%26doAsUserId%3Dltavfedr%26_101_INSTANCE_1IKI_advancedSearch%3Dfalse%26_101_INSTANCE_1IKI_keywords%3D%26_101_INSTANCE_1IKI_delta%3D1%26p_r_p_564233524_resetCur%3Dfalse%26_101_INSTANCE_1IKI_cur%3D140%26_101_INSTANCE_1IKI_andOperator%3Dtrue. Acesso em 15 fev. 2023.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. p. 8. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

⁶⁶ RIO DE JANEIRO (Estado). Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão. **Recomendação PRDC/RJ/nº 2/2023: PA – PPB MPF/PR/RJ nº 1.30.001.004321/2020-31**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/recomendacao-ocupacao-zumbi/at_download/file. Acesso em: 19 abr. 2023.

Regional Federal da 2ª Região. Entretanto, alguns tribunais estão adotando interpretações restritivas sobre os conflitos fundiários de competência das referidas comissões. Há comissões que estão sendo criadas apenas com o objetivo de executar as decisões de reintegração de posse, sem preocupação em de fato mediar e apresentar soluções para os conflitos fundiários.

Algumas comissões têm criado marcos temporais para adotar o regime de transição. A comissão do TJ/MT, por exemplo, adotou marco temporal de 31 de março de 2021, nos seguintes termos: “Somente os conflitos coletivos urbanos ou rurais referentes a ocupações ou reocupações ocorridas antes de 31/03/2021, estão inseridos no regime de transição imposto pela ADPF 828”⁶⁷. Tal entendimento vem na contramão dos clamores dos movimentos sociais e da perspectiva da construção de uma nova cultura jurídica permanente e abrangente para o problema fundiário existente no País.

Em abril de 2023, o CNJ editou a Portaria n.113 instituindo o Comitê Executivo Nacional de Soluções Fundiárias com o objetivo de auxiliar os Tribunais a implementarem as comissões regionais, assim como, prestar consultoria técnica e capacitação às mesmas.

A Campanha Despejo Zero continua requerendo do Conselho Nacional de Justiça a construção de uma política jurisdicional para os conflitos coletivos fundiários, que contribua na efetivação do direito fundamental à moradia adequada, como preconizado na ADPF 828.

Como apontado por Bourdieu, o campo jurídico é um campo de disputas⁶⁸. Apesar do *habitus* jurídico patrimonialista e proprietário, os movimentos sociais urbanos e rurais têm mobilizado a linguagem jurídica numa luta constante pelo reconhecimento e efetivação dos direitos à moradia adequada. A mobilização jurídica tem sido um mecanismo de denúncia da violência estrutural e da luta pelo direito a partir dos de baixo.

⁶⁷ MATO GROSSO. Corregedoria Geral da Justiça. Comissão de Conflitos Fundiários. Expediente n. 0005891-19.2023.8.11.0000. Desembargador Corregedor-Geral da Justiça Juvenal Pereira da Silva, 2 de fevereiro de 2023. In: DECISÃO judicial de ação de reintegração de posse: edital de citação. **Folha do Estado**, Cuiabá, 30 mar. 2023. Disponível em: <https://folhadoestadoonline.com.br/utilidade-publica/decisao-judicial-de-acao-de-reintegracao-de-posse-edital-de-citacao/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

⁶⁸ BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**.

Nas lutas concretas, como alerta José Geraldo de Souza Júnior, os movimentos sociais vão construindo os direitos humanos fruto da experiência humanizadora de homens e mulheres sem teto e sem terra.⁶⁹ Como afirma Herrera Flores, os direitos humanos são o resultado sempre provisório das lutas sociais que os seres humanos colocam em prática por dignidade.⁷⁰ São as lutas jurídico-políticas pelos bens necessários a vida digna que os movimentos sociais que compõem a Campanha Despejo Zero travam cotidianamente junto ao sistema de justiça.

6. Conclusão

Amanheceu chovendo. E eu tenho só 4 cruzeiros, e um pouco de comida que sobrou de ontem e uns ossos. Fui buscar água para por os ossos ferver. Ainda tem um pouco de macarrão, eu faço uma sopa para os meninos. Vi uma vizinha lavando feijão. Fiquei com inveja. ... Faz duas semanas que eu não lavo roupas por não ter sabão. Vendí umas taboas por 40 cruzeiros. A mulher disse-me que paga hoje. Se ela pagar eu compro sabão ... Percebi que no Frigorífico jogam creolina no lixo, para o favelado não catar a carne para comer. Não tomei café, ia andando meio tonta. A tontura da fome é pior do que a do álcool. A tontura do álcool nos impele a cantar. Mas a da fome nos faz tremer. Percebi que é horrível ter só ar dentro do estomago.

Quarto de Despejo – Carolina de Jesus

O presente artigo procurou descortinar o *habitus* jurídico patrimonialista e proprietário que marca o processo de interpretação e criação do direito pelos magistrados nos conflitos fundiários urbanos e rurais. Dessa forma, procurou contribuir com as reflexões sobre acesso à justiça pelos subalternizados.

Partiu-se da compreensão que falar sobre o acesso à justiça é falar sobre um direito humano instrumental que possibilita o reconhecimento das lutas sociais e

⁶⁹ SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade: o Direito achado na rua: experiências populares emancipatórias de criação do Direito.** 2008. 338 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1401/1/TESE_2008_JoseGeraldoSJunior.pdf. Acesso em: 19 abr. 2023.

⁷⁰ HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos.** Florianópolis: Fundação Boiteux, IDHID, 2009. Disponível em: https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/7640265/mod_resource/content/1/Joaquin%20Herrera%20Flores%20-%20A%20reinvenc%C3%A7%C3%A3o%20dos%20direitos%20humanos.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

o reconhecimento dos direitos, compreendendo-se, entretanto, que o acesso efetivo à justiça vai além do movimento de entrada nas instituições.⁷¹

Pensar em acesso à justiça é pensar, portanto, não só numa justiça no sentido processual, como o acesso à assistência jurídica e aos processos legais, mas também em uma justiça em sentido substantivo, como a resolução justa de disputas legais e problemas sociais. Portanto, para o efetivo acesso à justiça é necessária a transformação dos órgãos do sistema de justiça com a mudança do *habitus* jurídico e das práticas e decisões da magistratura.⁷²

No caso dos conflitos fundiários exige-se que sejam levados em conta os problemas estruturais relativos à posse da terra, à concentração fundiária, ao déficit habitacional, entre outros. Compreender as questões de fundo dos processos judiciais exige, por exemplo, que os conflitos possessórios coletivos sejam resolvidas mediante audiências de conciliação e mediação pelos juízes, com a presença dos órgãos responsáveis pelas políticas fundiárias visto se tratarem de conflitos relativos à moradia adequada.

As lideranças dos movimentos sociais entrevistadas para esta pesquisa apontaram a necessidade de realização de audiências e mediação de conflitos fundiários. Dessa forma, a preocupação não é com a celeridade processual em si, mas com o julgamento cauteloso, com a democratização do processo, com a presença das famílias vulneráveis e dos responsáveis pela execução das políticas públicas.

Como alertam Igreja e Rampin ao refletirem sobre as audiências judiciais e o acesso à justiça, deve-se tomar cuidado para que esses não sejam espaços em que o direito de ouvir e dialogar seja violado.⁷³ Dessa forma, pensar o acesso à justiça e conflitos fundiários é compreender que as audiências de mediação e conciliação são importantíssimas e que devem ser construídas como espaços em que os subalternizados possam falar e serem escutados, e os responsáveis pelas políticas públicas estejam presentes para essa escuta.

No entanto, os dados nas pesquisas referidas neste artigo apontam que a magistratura brasileira não tem realizado audiências de mediação e conciliação

⁷¹ IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado.

⁷² IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. p. 191-220.

⁷³ IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. p. 191-220.

nos conflitos fundiários, mesmo após o advento do atual Código de Processo Civil, reformado em 2015.

A atuação da magistratura nos conflitos fundiários urbanos e rurais não se alterou durante a pandemia da Covid-19, como é analisado no presente artigo. Apesar dos limites do campo jurídico, os movimentos sociais, articulados na Campanha Despejo Zero, promoveram muitas mobilizações jurídico-políticas nos Tribunais, em busca da suspensão dos despejos durante a pandemia da Covid-19.

Fruto da luta, da articulação e insurgência dos subalternizados, o STF determinou a suspensão das reintegrações de posse até 31 de outubro de 2022. Após essa data, foi estabelecida uma série de condicionantes, como a instalação de comissões de mediação de conflitos pelo judiciário, com a realização de audiência e inspeções judiciais, antes de se conceder liminares de remoção.

É importante que o Conselho Nacional de Justiça, na esteira do paradigma instaurado pela ADPF 828, contribua de fato para a construção de uma nova cultura jurídica nos conflitos coletivos possessórios. Os movimentos sociais entrevistados para a presente pesquisa anseiam por um judiciário que se transforme e que tenha um papel na garantia do direito à terra e à moradia adequada.

Como afirmam Igreja e Rampin, é necessário avançar na concepção de acesso à justiça com a transformação do espaço jurídico, reposicionando-se o sistema de justiça para a garantia de direitos e a resolução de conflitos⁷⁴. Esse reposicionamento exige a criação de espaços de diálogo com movimentos populares no sentido da promoção e da concretização de direitos humanos fundamentais, valorizando-se os processos de luta político-jurídica como constituintes e criadores de direitos e de soluções para os graves problemas sociais que enfrentamos.

⁷⁴IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. p. 214.

Referências

ACYPRESTE, Rafael de. **Ações de reintegração de posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto**: dicotomia entre propriedade e direito à moradia. 2016. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/20264/1/2016_RafaelAcypresteMonteiroRocha.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa?: remoções forçadas e Covid-19. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2147-2173, jul./set. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/gnfVpdR3kqJpL9NLMynpRzp/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. **Sobre o papel do direito na sociedade capitalista**: ocupações coletivas: direito insurgente. Petrópolis: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1989. Disponível em: <https://forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2013/02/24135779-Miguel-Lanzellotti-Baldez-Sobre-o-papel-do-direito-na-sociedade-capitalista-direito-insurgente.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BORNHEIM, Gerd. O sujeito e a norma. In: NOVAES, Adauto (org.). **Ética**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 247-260. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=3216079#:~:text=SUJEITO%20E%20A%20NORMA%20Na,raz%C3%A3o%20de%20ser%20da%20dicotomia>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989. Disponível em: <https://nepegeo.paginas.ufsc.br/files/2018/06/BOURDIEU-Pierre.-O-poder-simb%C3%B3lico.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instituto de Ensino e Pesquisa; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do novo Código de processo civil. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/528>. Acesso em: 15 fev. 2023.

CAMPANHA Nacional pelo **Despejo Zero**. **Despejo Zero em Defesa da Vida no Campo e na Cidade**, 23 jul. 2020. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

CORTES, Sara da Nova Quadros. **Análise do discurso judicial nos conflitos por terra referentes às desapropriações para fins de reforma agrária e ações possessórias: in dubio pro “proprietário”?**. 2017. 461 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017. Disponível em: https://ppgcs.ufba.br/sites/ppgcs.ufba.br/files/sara_da_nova_quadros_cortes.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

DESPEJOS e sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários: análise do uso da Resolução nº10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Curitiba: Terra de Direitos, 2022. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Publicacao-Resolucao-10-CNDH.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

DIÁLOGO da Comissão de Conflitos Fundiários com a Magistratura leva magistrados para atividade de reconhecimento em ocupação: além da visita, magistradas e magistrados puderam trocar experiências e entender o papel da Comissão. **TJPR**, Notícias, 24 jun. 2022. Disponível em: Diálogo da Comissão de Conflitos Fundiários com a Magistratura leva magistrados para atividade de reconhecimento em ocupação. Acesso em 15 fev. 2023.

FITZPATRICK, Peter. **A mitologia da lei moderna**. Rio Grande do Sul: Unisinos, 2007.

FREITAS, Cleuton César Ripol de. **Uma abordagem da questão agrária brasileira e o papel do Poder Judiciário frente às ocupações de terra**. 2005. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2005.

HERRERA FLORES, Joaquin. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux: IDHID, 2009. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7640265/mod_resource/content/1/Joaquin%20Herrera%20Flores%20-%20A%20reinven%C3%A7%C3%A3o%20dos%20direitos%20humanos.pdf. Acesso em: 18 abr. 2023.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da cidadania e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. **Suprema: revista de estudos constitucionais**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul.-dez. 2021. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/68/38>. Acesso em: 18 abr. 2023.

KASHIURA JUNIOR, Celso Naoto. **Sujeito do direito e capitalismo**. São Paulo: Outras expressões, 2014.

LAURIS, Elida. Uma questão de vida ou morte: para uma concepção emancipatória de acesso à justiça. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 412-454, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/15412/11720>. Acesso em: 18 abr. 2023.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017.

NEDER, Gizlene. **Discurso jurídico e ordem burguesa no Brasil**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1995.

PIRES, Thula Rafaela de Oliveira. Direitos humanos traduzidos em pretuguês. In: CONGRESSO MUNDOS DE MULHERES, 13.; SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO, 11., 2017, Florianópolis. **Anais eletrônico**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2017. Disponível em: http://www.en.wwc2017.eventos.dype.com.br/resources/anais/1499473935_ARQUIVO_Texto_completo_MM_FG_ThulaPires.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **A magistratura fluminense: seu olhar sobre as ocupações do MST**. 2005. 214 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp077273.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2023.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte, v. 6, n. 10, p. 111-128, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu_ribeiro/48. Acesso em: 18 abr. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes. **Novos estudos CEBRAP**, n. 79, p. 71-94, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/ytPjkXXYbTRxñJ7THFDBrgc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 abr. 2023.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade: o Direito achado na rua: experiências populares emancipatórias de criação do Direito**. 2008. 338 f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1401/1/TESE_2008_JoseGeraldoJunior.pdf. Acesso em: 19 abr. 2023.

TAVOLARI, Bianca; NISIDA, Vitor; ALVES, Saylon. Nota técnica: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828: atualização: 31/01/2022: período de dezembro de 2021 a janeiro de 2022. **INSPER**, Indicadores e Publicações, [2022]. Disponível em: https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2022/02/Atualizacao_Nota_Tecnica_Acao_de_Descumprimeto_Preceito_Fundamental_n_828.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

Jurisprudência citada

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 3 de junho de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 1 de dezembro de 2021. p. 23-24. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349030455&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 30 de março de 2022. p. 13. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350451892&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 29 de junho de 2022. p. 13-14. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352148165&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 31 de outubro de 2022. p. 24-25. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. p. 8. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

MATO GROSSO. Corregedoria Geral da Justiça. Comissão de Conflitos Fundiários. Expediente n. 0005891-19.2023.8.11.0000. Desembargador Corregedor-Geral da Justiça Juvenal Pereira da Silva, 2 de fevereiro de 2023. In: DECISÃO judicial de ação de reintegração de posse: edital de citação. **Folha do Estado**, Cuiabá, 30 mar. 2023. Disponível em: <https://folhadoestadoonline.com.br/utilidade-publica/decisao-judicial-de-acao-dereintegracao-de-posse-edital-de-citacao/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

Legislação citada

BRASIL. **Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021**. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão. **Recomendação PRDC/RJ/nº 2/2023**: PA – PPB MPF/PR/RJ nº 1.30.001.004321/2020-31. [Recomenda ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Secretaria de Patrimônio da União que adotem as medidas necessárias para conferir destinação de habitação de interesse social ao imóvel localizado na Avenida Venezuela nº 53, Praça Mauá, Rio de Janeiro, RJ, e elaborar um conjunto de medidas de planejamento para a estruturação do imóvel para tal finalidade, observando-se a necessária política de assentamento aos ocupantes da Ocupação Zumbi]. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/docs/pr-rj/recomendacao-ocupacao-zumbi/at_download/file. Acesso em: 19 abr. 2023.