

dossiê

Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero

Land, housing and democracy: the legal grammar of the Zero Eviction Campaign

Júlia Ávila Franzoni¹

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: juliafranzoni@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1808-0179>.

Daisy Carolina Tavares Ribeiro²

² Terra de Direitos, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: daisy.ribeiro@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5334-0146>.

Raquel Ferreira Pires³

³ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, E-mail: piresf.raquel@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3106-5806>.

Submetido em 28/11/2022.
Aceito em 01/12/2022.

Como citar este trabalho

ÁVILA FRANZONI, Júlia; RIBEIRO, Daisy Carolina Tavares; FERREIRA PIRES, Raquel. Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, v. 9, n. 1, jan./jun. 2023, Brasília, p. 473-504.

insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais | v. 9 | n. 1 | jan./jun. 2023 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS
ISSN 2447-6684



Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero

Resumo

O artigo aborda a experiência da Campanha Despejo Zero, plataforma desenvolvida no Brasil em meio à pandemia da COVID-19, para frear as remoções coletivas de ocupações informais urbanas e rurais. Explorando as múltiplas estratégias empregadas pela iniciativa, demonstramos como essa ampla articulação conseguiu vitórias jurídicas e políticas inéditas, fornecendo elementos para pensar a produção do direito junto à produção do espaço, na chave da geografia radical de Milton Santos. Detalhamos as teses jurídicas que conformam a gramática jurídica da Campanha e como elas reverberaram no Legislativo e Judiciário, visibilizando sujeitos, territórios e resistências. Buscamos, assim, traçar aprendizados que contribuam com lutas em prol da realização da democracia, articulando cidadania, território e direitos sociais.

Palavras-chave

Despejos, moradia, movimentos sociais, pandemia de COVID-19.

Abstract

The article addresses the experience of the Zero Eviction Campaign, an initiative developed in Brazil in the midst of the COVID-19 pandemic to halt collective evictions from informal urban and rural occupations. Exploring the multiple strategies employed by the campaign, we demonstrate how this broad network achieved unprecedented legal and political victories, thus providing elements for thinking the making of law alongside the production of space, following the steps of Milton Santos' radical geography. We detail the legal theses that make up the legal grammar of the Campaign and how they reverberated in the Legislative and Judiciary Branches, making subjects, territories, and resistances visible. Thus, we seek to draw lessons that contribute to the struggles for the realization of democracy, interlinking citizenship, territory and social rights.

Keywords

Evictions, housing, social movements, COVID-19 pandemic.

1 Introdução

De 03 de junho de 2021 a 31 de outubro de 2022 as remoções forçadas em assentamentos informais urbanos e rurais foram suspensas no Brasil, por decisão da Corte Constitucional. A moratória inédita, nacional e internacionalmente, envolveu a suspensão de medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que servissem de moradia ou que representassem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, em razão da pandemia de Covid-19. A decisão originou-se da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, apresentada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em conjunto com a Campanha Nacional Despejo Zero (CDZ) e diversas entidades de luta pela terra e moradia, em abril de 2021.

Neste período de um ano e cinco meses de suspensão, o Supremo Tribunal Federal (STF) prorrogou três vezes a medida. Lidas em conjunto, as decisões da Corte expressam a consolidação do marco normativo pátrio relativo à segurança da posse e ao direito à moradia de maneira alinhada aos parâmetros internacionais de proteção dos direitos humanos e o reforço das teses jurídicas construídas pelo campo popular. Mais de 20 entidades ligadas às agendas da reforma agrária e da reforma urbana participaram como *amicus curiae* no processo¹ e, desde o primeiro pedido de prorrogação da suspensão dos despejos, atuaram de forma conjunta na incidência perante o Tribunal.

Este precedente constitucional efetivou-se em um contexto de elevada disputa política e jurídica em torno da proteção da posse e da moradia no país: diversos projetos de leis municipais, regionais e federal prevendo moratória demoraram muito tempo para ser aprovados e ou foram questionados e suspensos judicialmente (FRANZONI; RIBEIRO; PIRES, 2020); protocolos e decretos de órgãos do Sistema de Justiça recomendando a suspensão das ordens de desocupação não tiveram a efetividade necessária para evitar as remoções e os episódios de violência no campo e na cidade. A lógica privatista dissolvida nas instituições teve no emblema presidencial “a economia não pode parar” sua justificativa moral para expor os grupos mais vulneráveis ao risco de contaminação e à morte: desde o início da pandemia, até outubro de 2022, os números de despejos no Brasil cresceram mais de 350% e, atualmente, mais de 898.916 mil pessoas estão ameaçadas de remoção (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2022, p. 9).

A revanche proprietária organizada institucionalmente apareceu mimetizada na votação do Projeto de Lei Federal 827/2020 (“PL dos Despejos”), atual Lei 14.216/2021, que excluiu as áreas rurais das garantias e proteções previstas na normativa. Essa legislação, vetada pelo Presidente Jair Bolsonaro e depois aprovada pelo Congresso Federal, no final de 2021, teve sua interpretação conforme à Constituição consolidada em sede das decisões da ADPF 828, que reinseriu a proteção das ocupações rurais, manteve a abrangência da suspensão

¹ Integram a ação as entidades a Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos; o Partido dos Trabalhadores PT; o Movimento dos Trabalhadores sem Teto MTST; a Associação Amigos da Luta dos Sem Teto; o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico IBDU; o Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba; Grupo de Atuação Estratégica das Defensorias Públicas Estaduais e Distrital nos Tribunais Superiores - GAETS; a Associação Brasileira de Juristas Pela Democracia; a Associação Advogadas e Advogados Públicos para Democracia; o Coletivo por um Ministério Público Transformador; a Ordem dos Advogados do Brasil Seção do Estado do Rio de Janeiro e o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin; a Acesso Cidadania e Direitos Humanos, o Movimento Nacional de Direitos Humanos MNDH, o Núcleo de Amigos da Terra-Brasil, o Centro de Direitos Econômicos e Sociais CDES; o Conselho Nacional dos Direitos Humanos - CNDH; Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO; Instituto Alana e EDUCAFRO Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes.

para todo o território nacional e, findo o prazo, ofereceu a garantia de um processo de transição com medidas protetivas.

O balanço produzido pelo monitoramento da Campanha Despejo Zero expressa que mesmo no cenário das múltiplas crises – sociais, econômicas, sanitárias e políticas – milhares de famílias foram protegidas pelas medidas institucionais que garantiram a suspensão dos despejos (TAVOLARI; ALVES; NISIDA, 2021). Essa articulação do campo popular furou o cerco proprietário e privatista das instituições e garantiu a implementação de uma agenda de direitos aos grupos mais vulnerabilizados, apontando para estratégias e para agendas políticas orientadas ao futuro: a democracia se reconstrói em coalizão de lutas e sujeitos, com a politização das condições materiais para o exercício da cidadania, sendo central a disputa pelo acesso à terra e à moradia.

A Campanha Despejo Zero é herdeira de um espólio político e organizacional construído há décadas por movimentos sociais populares fundamentais para a luta por direitos e para os processos de redemocratização do país, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e os Movimentos Nacionais da Reforma Urbana. A articulação que uniu campo-cidade para o enfrentamento das consequências da crise sanitária nos territórios populares e na população mais vulnerabilizada agiu em nome de uma gramática de direitos, em defesa do direito à vida, à terra e à moradia, em ações que combinaram repertórios de litigância, incidência política e legislativa, comunicação estratégica e mobilização popular, em escalas locais, regionais, nacional e internacional.

Nosso contexto político tem sido marcado pela aliança entre as agendas neoliberais de governança e o conservadorismo político-moral, combinando os elementos do anti-intelectualismo, do militarismo e do empreendedorismo, de maneira alastrada nas instituições e nas relações sociais (NUNES, 2022). Nestes anos de bolsonarismo e do que ficou conhecido como “apartheid sanitário” (MACHADO, 2020), esse pacto de morte do Estado-Capital acelerou o desmantelamento de medidas de seguridade social, o recrudescimento da violência contra movimentos sociais e a criminalização da pobreza, fomentando um ambiente hostil às redes de solidariedade e à defesa republicana da vida e da coisa pública. É nesse cenário que a linguagem dos direitos centralizou o eixo de gravidade das ações da Campanha que deve ser compreendida como um ponto de encontro das lutas populares por justiça. Nestes termos, as experiências dessa articulação são um corte na realidade por meio do qual podemos simbolizar e pensar nossa conjuntura – a luta concreta pela vida, pela terra e pela moradia como um fio condutor para a reflexão do papel do estado e das lutas sociais, no contexto de crise democrática.

Reconstruir a história da Campanha Despejo Zero é um convite à práxis: pensar a quente problemas radicais que estruturam nossa dinâmica social para construção de melhores mapas de atravessamento da nossa realidade e para aumentar a chance de vitória das lutas sociais por emancipação. Não existe uma experiência pronta para ser vista, nem experiência antes da visão. Este texto é, portanto, um exercício de simbolização dessa importante articulação popular, construindo memória e diagnóstico da luta por direitos centrada na terra e na moradia, desde a perspectiva que combina pensar a produção do direito junto à produção do espaço (FRANZONI, 2019). Adotaremos três estratégias complementares de trabalho:

Primeiro, o ponto de partida da situação. A história e as experiências da Campanha Despejo Zero são o meio com o qual nos engajamos, entendendo essa articulação como um importante nó das lutas sociais contemporâneas no país. Não buscamos narrativa de origem, ou de descoberta, mas engajamento com os acontecimentos produzidos e vividos pela Campanha como forma de nos conectar com temas radicais do nosso cotidiano e que entrelaçam passado-presente-futuro. A CDZ foi uma das principais plataformas nacionais organizadas pelo campo popular durante a pandemia, sendo responsável por importantes vitórias institucionais de elevado impacto na vida da população mais vulnerabilizada. Ainda, representa a força de um processo histórico de lutas pelo acesso à terra e à moradia, apontando para uma agenda de reconstrução democrática que cruza, necessariamente, cidadania e território.

Segundo, a posição epistêmico-política da pesquisa-militante (BRINGEL; VARELLA, 2016). Produzir conhecimento, memória e diagnósticos entrecortados com as lutas sociais envolve compreender o saber por meio das contradições sociais que o forjam e politizar o lugar de neutralidade das pesquisadoras com a adoção de uma perspectiva social comprometida. As autoras integram a CDZ desde a sua formação, compondo os grupos de trabalho jurídico e de incidência política. Entendendo a importância de aprofundar o debate teórico-prático da crítica dos direitos, retroalimentando ações concretas e perspectivas teóricas, pensar com, a partir e junto à Campanha é uma tarefa epistêmica que trama as dinâmicas sociais enraizadas nas práticas dos sujeitos com o campo formulador de outras possibilidades para as regulações da vida social.

Terceiro, pensar a produção do direito junto à produção do espaço, na perspectiva da geografia radical de Milton Santos (FRANZONI; GUIMARÃES, no prelo). A CDZ tem construído ações e agendas orientadas ao futuro a partir da tematização e da politização do que Santos denomina de “entorno” – as correlações de forças que operam sobre e pelo lugar onde habitamos, por meio de uma rede de infraestrutura e de dinâmicas transescalares que forjam nossas experiências mais básicas de vida, a alimentação, o vestuário, a moradia, a vizinhança, a circulação. Para o geógrafo, a compreensão da crise democrática passa, necessariamente, pelo

entendimento da alienação político-espacial produzida pela “perda do entorno” – vamos perdendo consciência das relações sociais, das técnicas e das forças políticas que produzem nossas vidas, legitimando uma visão de cidadania normativa que não se enxerga territorialmente. Como veremos, as teses jurídicas, as ferramentas políticas, as ações de mobilização e comunicação da Campanha, são práticas de politização do entorno como caminhos para articular cidadania e território para transformação teórico-prática da democracia.

Na primeira seção, usaremos a história da CDZ como pano de fundo para sistematizar a forma de organização dessa plataforma popular e sua composição política e social. A proposta é montar um registro dessa articulação conectado às suas estratégias de ação e formas de luta. Na segunda seção, apresentaremos o que temos denominado de gramática jurídica da Campanha Despejo Zero, desenvolvendo as relações entre as teses e ações da plataforma com a perspectiva da geografia miltoniana. Nesses termos, interessa desenvolver em que medida a linguagem dos direitos avança na construção de um programa político de reconstrução democrática, a partir da adoção de um outro imaginário jurídico-espacial para os conflitos envolvendo disputa por terra e moradia.

2 Cidadania e território na história da Despejo Zero

Em dezembro de 2019, o mundo conheceu o novo coronavírus, responsável pela infecção da Covid-19 que se espalhou em pouco tempo. Para conter o avanço da doença, agências sanitárias e órgãos internacionais recomendavam a interrupção dos fluxos e o distanciamento social: ficar em casa era o método mais eficaz de proteger a saúde e a vida dos indivíduos da doença que matou milhões de pessoas no mundo e quase 700 mil pessoas no Brasil. Estudos demonstraram que as populações pobres são as mais afetadas pela pandemia (OXFAM Brasil, 2022) e que a população negra foi a que mais se contaminou e apresentou maior índice de mortes (DANTAS, 2021). Os grupos com piores indicadores de adoecimento, mortalidade e cobertura vacinal da COVID-19 estão, portanto, localizados racial e territorialmente.

A Campanha Nacional Despejo Zero nasceu no primeiro semestre de 2020, em um arranjo organizado por dezenas de organizações atreladas às agendas da reforma urbana e da reforma agrária, em resposta às inúmeras violações de direitos humanos às famílias e territórios populares e à ausência de políticas sociais efetivas por parte do Governo Federal, para o enfrentamento da doença. Mais de 100 entidades estão ativamente participando da CDZ, incluindo movimentos importantes na história brasileira, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a União Nacional de Luta por Moradia (UNMP), a Central dos Movimentos Populares (CMP), o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem-Teto (MTST

Brasil), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e o Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB). Somam-se a estes, dezenas de outros movimentos populares mais recentes, organizações da sociedade civil e de classe, grupos universitários, associações, instituições públicas como a Defensoria Pública da União, o Colégio Nacional de Defensores Estaduais (CONDEGE), e o Conselho Nacional de Direitos Humanos, e redes nacionais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e o BR Cidades.

A Campanha foi lançada oficialmente em 23 de julho de 2020, por meio de um evento transmitido pelo *Youtube* (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2020a) e reproduzido pelas mídias sociais de diversas entidades parceiras. Participaram do ato político cultural de lançamento organizações e redes importantes no cenário da luta popular organizada, como o MST, a Rede Nacional de Advogados Populares (RENAP), o FNRU, o Movimento de Atingidos por Barragens (MAB) e a Coalizão Negra por Direitos. No total, a transmissão mobilizou mais de 7 mil pessoas, atingindo um público diverso de cerca de 26 mil pessoas.

Desde então, a plataforma se organiza em diferentes escalas, partindo do território, em diálogo com os grupos locais, e se projetando no cenário político nacional e internacional. Os núcleos organizados em torno da Campanha estão presentes nas cinco regiões do país: núcleos estaduais no Amazonas, na Bahia, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pará, Goiás e no Espírito Santo, além dos grupos regionais e locais da Baixada Santista/SP, Mogi das Cruzes, Ribeirão Preto e ABC Paulista. Durante todo o ano de 2020, foram organizadas atividades de lançamento desses grupos regionais, dando densidade e capilaridade à plataforma com a expansão da sua rede de apoiadores.

Do ponto de vista da organização política, a CDZ se dividiu em 3 diferentes Grupos de Trabalho (GTs): Monitoramento, Incidência Político-Jurídica e Comunicação. Os 3 GTs funcionam de forma coordenada e complementar, garantindo a troca de informações e a criação de uma inteligência coordenada que repercute nas diferentes escalas de atuação da Campanha. A estratégia de divisão de trabalho espelha o repertório de lutas da advocacia popular: a combinação de práticas de formação e mobilização popular, incidência política e litigância. O GT de monitoramento é responsável pelo levantamento de dados sobre conflitos fundiários e ameaças de remoção no país; o GT de incidência política, que também possui um núcleo jurídico e atua combinando ações de *advocacy* e de construção de teses políticas e jurídicas de defesa perante as instituições, fortalecendo estratégias nacionais, realizando traduções jurídico-políticas e dando apoio à defesa local das famílias ameaçadas, inclusive enviando pedidos de providências aos órgãos envolvidos; e o GT de Comunicação é responsável por criar estratégias de

difusão em massa da pauta da CDZ e de pressão política nas redes, mobilizando e divulgando as ações da Campanha em conjunto com os outros GTs.

Dois meses após o lançamento, foi divulgada a primeira sistematização de dados sobre despejos, remoções e ameaças de remoção no Brasil, referente ao período de março a agosto de 2020. Os dados foram coletados com o apoio dos movimentos locais e dos núcleos regionais da Campanha, que traziam as informações dos territórios e comunidades ameaçadas, também por meio do preenchimento de formulários *online*. Quando havia, as informações eram complementadas pela base de dados do Observatório de Remoções e das Defensorias Públicas dos estados. O levantamento colaborativo mapeou mais de 30 casos de despejos durante a pandemia até aquele momento, atingindo mais de 6.373 famílias. O principal motivo alegado foram as reintegrações de posse e conflitos com proprietários, seguido do impacto de obras públicas. O primeiro levantamento contabilizou também 85 casos de ameaças de despejo, que envolviam cerca de 18.840 famílias. Desde o princípio do levantamento, os dados são disponibilizados no site da Campanha Despejo Zero e divulgados, também, junto aos veículos de imprensa.

Em agosto de 2021, um ano após o primeiro relatório, a atualização dos dados pela Campanha expressou números alarmantes, apesar de sabidamente subdimensionados: o aumento de 340% no número de famílias despejadas e de 485% no número de famílias ameaçadas de perderem sua moradia (à época, as ameaçadas atingiam 93.485 famílias). O último balanço, sistematizando as informações de março de 2020 até outubro de 2022, apontou que mais de 35.285 famílias foram despejadas e ao menos 898.916 mil pessoas foram atingidas por ameaças de remoção durante o período.

O aumento exponencial de famílias despejadas e efetivamente ameaçadas de perderem sua moradia expressa, nos últimos anos, a lógica de morte que organizou a política do Governo Federal. Produzir e dar visibilidade a dados fundamentais para disputar a produção de verdade no contexto de múltiplas crises que vivemos, é estratégia crucial da Campanha para incidir junto aos Poderes Públicos. Os levantamentos realizados ao longo dos quase 2 anos e meio da articulação foram peça chave para dar visibilidade às violações de direitos que ocorrem nos territórios, alcançando projeção nacional nos principais meios de comunicação de massa - como o *Jornal Nacional* (2021) e outros² - e dimensionando a gravidade do déficit habitacional no país, que enfrenta um momento de completa ausência de políticas públicas e investimentos para construção de habitações de interesse social. Desde o princípio, essas informações foram cruciais para as ações político-

² Além do *Jornal Nacional*, outros veículos de alcance nacional realizaram matérias sobre a CDZ ou a utilizaram como fonte, como a *Folha de São Paulo*, o *Jornal O Globo*, o *Estadão* e a *BBC*. Nos veículos locais, a Campanha também teve grande inserção, com personagens e fontes atrelados aos núcleos estaduais atuantes, trazendo dados e contextualizações locais relevantes, ajudando a manter a causa constantemente em pauta.

jurídicas da Campanha, tendo sido determinantes nas vitórias parciais da ADPF 828, como referência nas decisões.

A partir do GT nacional de Incidência Político-Jurídica, a Campanha elabora estratégias de incidência de caráter nacional e também apoia a defesa local das comunidades urbanas e rurais nos processos judiciais e administrativos envolvendo conflitos fundiários. Em conjunto e em apoio aos núcleos regionais, a Despejo Zero cria estratégias jurídicas e colabora com práticas de *advocacy* nos órgãos públicos. Para organizar e aumentar a capacidade de atuação concreta nos territórios, o GT desenvolveu um protocolo de atuação nos casos, que combina práticas de defesa técnico-jurídica, apoio político e estratégias de comunicação. A fim de fornecer ferramentas para a defesa das famílias ameaçadas, a Campanha tem elaborado e disponibilizado em sua página eletrônica modelos de petição e ofícios que podem ser utilizados pelos defensores das comunidades, como medidas preventivas, pedidos de reconsideração de decisões, alternativas ao despejo e garantia de condições sanitárias e de higiene. Ainda, a CDZ apostou na realização de oficinas abertas para debate e socialização de estratégias de defesa e argumentação jurídica, possibilitando a construção conjunta de práticas de litigância e denúncia mais eficazes, uma vez que o olhar plural sobre os conflitos de diferentes contextos socioespaciais aproxima os diagnósticos dos desafios coletivos colocados.

As estratégias de comunicação da Campanha tiveram como força central o estímulo à coesão de sujeitos e de agendas espacialmente difusas, junto ao fomento de subjetividades políticas direcionadas à politização do acesso à terra e à moradia para o enfrentamento da pandemia. O GT de Comunicação garantiu a efetividade da produção de contra-narrativas territorialmente embasadas que operaram como fortes estratégias de denúncia político-jurídica - os argumentos e os dados eram ilustrados, corporificados em situações concretas vivenciadas pela população mais vulnerabilizada - e, ainda, como ferramenta potente de mobilização popular, orientada a um programa radical de vida justa. Responsável por divulgar os dados dos levantamentos realizados pela Campanha e denunciar as tentativas de reintegrações de posse, este GT comunicava, também, histórias de famílias ocupantes e suas condições de vida, de maneira combinada às ações nas mídias digitais para aprovação de projetos de lei e de decisões judiciais favoráveis.

A articulação da Campanha em suas diferentes frentes de atuação, culminou no apoio internacional de importantes agentes políticos. Como parte da estratégia de repercussão internacional, a CDZ encaminhou um informe, em agosto de 2020, denunciando que mais de 2.000 famílias haviam sido expulsas de suas casas e, concomitantemente, milhares corriam o risco de serem desalojados nas cidades e no campo, em todas as regiões do país. Além disso, foi denunciada a destruição de uma escola com a retirada de seis famílias e a ameaça de despejo de mais de 450

famílias sem-terra do acampamento Quilombo Campo Grande em Minas Gerais, à Relatoria da ONU. Ainda, em setembro 2020, foi realizado um *webinário* internacional (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2020b) com a participação de lideranças de movimentos sociais que lutam contra despejos e remoções em diversas cidades do mundo, contando com a presença do Relator Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Balakrishnan Rajagopal. As incidências nacionais e internacionais coordenadas pela Campanha tiveram como resultado a recomendação, pela Relatoria da ONU, de que o Brasil deveria urgentemente implementar uma moratória de despejos no contexto da pandemia de covid-19 (ONU, 2020). Anteriormente, a Relatoria já havia orientado os Estados de que a implementação de despejos sem alternativa de realocação não se alinha às medidas de contenção da pandemia de covid-19 e que os Estados deveriam realizar a suspensão de remoções até o fim da pandemia e por um período razoável de tempo posterior (OHCHR, 2020).

A articulação entre as estratégias dos grupos de trabalho da Campanha permitiu a centralização das necessidades e urgências da vida das famílias ameaçadas de remoção no debate sobre despejos no país, atravessando o cerco hegemônico do imaginário político e jurídico que tende a *descorporificar* e *desespacializar* as análises sobre conflitos de terra e de moradia no país (FRANZONI, 2019). Trazer à tona as histórias, trajetórias, nomes e rostos para o que muitas vezes é veiculado como meros números, é central para enfrentar a “perda do entorno”, isto é, polemizar a situação de vulnerabilidade habitacional vivenciada por um número alarmante de pessoas repercute na compreensão coletiva de que se nem todos têm condições dignas de garantir suas vidas, estamos todos expostos.

3 Gramática Jurídica do campo popular

A Campanha Despejo Zero parte de um vasto panorama de marcos normativos nacionais e internacionais para a proteção dos direitos humanos, sobretudo de populações vulnerabilizadas. Os elementos que enquadram o direito à moradia e à segurança da posse estão estabelecidos no nosso ordenamento jurídico: art. 5º, XXIII e no art. 170 da Constituição Federal, que institui o princípio da função social da propriedade, bem como no art. 186 da Carta Magna, que delineia os critérios para cumprimento da função social de imóveis rurais e no art. 2º, I do Estatuto da cidade (Lei nº 10.257/2001), que institui diretrizes e instrumentos urbanísticos que garantam o direito a cidades sustentáveis, abarcando nesse conceito o direito à terra urbana e à moradia (de forma a cumprir o preceito constitucional da função social da propriedade).

O conceito de direito à moradia e seus efeitos jurídicos no direito brasileiro devem ser entendidos à luz dos tratados e convenções internacionais, conforme o inciso III do art. 4º da CF, que determina a prevalência dos direitos humanos nas relações

nacionais. Nesse sentido, destaca-se que o Brasil é signatário da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e do Pacto Internacional de Direito Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), diplomas que, além de detalhar os vários aspectos do direito à moradia adequada, o eleva ao patamar de mínimo existencial de todo ser humano.

O artigo 11º do PIDESC (Decreto nº 591/1992) estabelece a centralidade do direito à moradia como um dos elementos essenciais para a garantia de melhores condições de vida. Em consonância, o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, apresenta que o direito à moradia não deve ser interpretado em sentido estrito ou restritivo, sendo sua normatividade pautada pela sua adequabilidade. Nos termos do Comentário, a moradia é adequada quando atende, conjuntamente, aos seguintes requisitos: a segurança jurídica da posse, a disponibilidade de serviços materiais e infraestrutura, custo acessível, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural (FRANZONI; FRANCO; MELLO, 2022).

O Comentário nº 7 do mesmo Comitê estabelece que a segurança da posse é parâmetro jurídico fundamental para dar cumprimento ao direito à moradia e determina, nesse sentido, que os Estados devem ser capazes de incluir medidas por meio de suas legislações que (a) forneçam a maior segurança possível da posse aos ocupantes de casas e de terras, (b) sejam conformes ao Pacto e (c) regulem estritamente as circunstâncias que permitem a realização de remoções. Mesmo diante das mais variadas formas de posse (aluguel, arrendamento, moradia de emergência, ocupações, entre outras), todas as pessoas devem possuir um grau de segurança legal contra despejos forçados, assédios, bem como outros tipos de ameaça (FRANZONI; FRANCO; MELLO, 2022).

As decisões jurisdicionais e administrativas que envolvem remoções são potencialmente violadoras de direitos e a prática dessas medidas tende a materializar uma série de transgressões de direitos civis e políticos (direito à vida, à segurança pessoal, à não interferência na privacidade, família e lar, e o direito ao gozo pacífico dos próprios bens). Não por outra razão, a expressão “despejos forçados” ou “remoções forçadas”, como usadas ao longo dos comentários números 4 e 7 do Comitê, define aquelas remoções permanentes ou temporárias realizadas sem a garantia de formas adequadas de proteção. A Resolução nº 2004/2841, do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, por sua vez, se refere à prática de despejos forçados como contrária às leis e padrões internacionais de direitos humanos.

A fim de dar aplicabilidade aos parâmetros internacionais de Direitos Humanos no ordenamento jurídico brasileiro, o Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) emitiu a Resolução nº 10/2018, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários

coletivos rurais e urbanos. A normativa dá densidade jurídica à disciplina internacional do direito à moradia e da segurança da posse, tornando exequível o conteúdo de diversos documentos de proteção dos DHESCA (direitos humanos econômicos, sociais e culturais) que o Brasil é signatário. De partida, reconhece que “*Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas.*” (art. 1º, §1º). Orienta também, em seu art. 3º, que “*A atuação do Estado deve ser orientada à solução pacífica e definitiva dos conflitos, primando pela garantia de permanência dos grupos em situação de vulnerabilidade nas áreas em que vivem, ocupam e reivindicam, em condições de segurança e vida digna.*”.

Lastreada nessa tradição normativa e na própria práxis dos sujeitos coletivos, a Campanha Despejo Zero cunhou quatro teses jurídicas principais para nortear a defesa da moratória de despejos no campo e na cidade, bem como de outras medidas para o tratamento dos conflitos fundiários na perspectiva de defesa de direitos. Estas teses foram a base argumentativa em diferentes casos assessorados no país e repercutiram nas vitórias institucionais obtidas nos últimos anos. São elas: (i) a vinculação entre direito à moradia e direito à saúde individual e coletiva; (ii) a defesa das ocupações informais como temas de direitos humanos e não como caso de polícia; (iii) o agravamento da vulnerabilidade social e as assimetrias socioterritoriais como fatores que implicam necessidade de medidas protetivas diferenciadas a essas populações e (iv) as remoções como última *ratio* a ser aplicada nas disputas territoriais.

A lógica argumentativa da CDZ conjuga assim a mobilização de marcos normativos já existentes sobre segurança da posse e do direito à moradia com a experiência vivenciada nos territórios em conflito, que trouxeram novos entendimentos e interpretações para o que já vinha sendo discutido nos tribunais. O direito à moradia está previsto no artigo 6º da Constituição Federal e integra o rol de direitos sociais e garantias fundamentais. O entendimento de que o acesso à terra e à moradia são centrais para concretização dos princípios e objetivos da Constituição, bem como para efetivação dos outros direitos fundamentais, ganhou repercussão na comunidade jurídica com a pandemia e suas novas restrições. Além disso, a sempre existente interdependência entre os direitos humanos – como direito à saúde e à moradia – ganhou novo significado e visibilidade. O que já vinha sendo dito há anos pelos movimentos de luta pela moradia e pela terra repercutiu institucionalmente no último período.

No cenário de pandemia, saltou aos olhos a fundamentalidade do direito à moradia, mas articulada com o que tomou centralidade no debate público, que foi a questão da saúde e da vida das famílias. Partindo da situação, a narrativa construída pela CDZ foi capaz de, a duras penas, atravessar o conservadorismo das instituições e

sair vitoriosa em decisões históricas. A tese central desenvolvida durante todo o primeiro ano de pandemia no Brasil foi a necessária relação entre a proteção do direito à moradia (art. 6º, CF) e do direito à saúde (art. 196, CF) e à vida (Art. 5º, *caput*, CF). Suspender ações de despejo foi entendido como parte de uma agenda mais ampla de proteção da saúde pública e individual dos cidadãos, evidenciando a dimensão coletiva e territorial de realização dos direitos sociais (FRANZONI; LABÁ, 2022).

Do ponto de vista dos territórios, há a necessária proteção das pessoas que ali vivem - marcadas pelo acesso desigual a renda, transporte, sistema de saúde, vacina, possibilidades de trabalho remoto e outras medidas de distanciamento social. Situação agravada a partir dos marcadores de raça e gênero, bem como quanto aos os grupos mais vulneráveis à doença, como idosos, gestantes e pessoas com comorbidades. Além disso, a aglomeração gerada por remoções causa exposição de trabalhadoras(es) que são enviadas(os) a acompanhar as diligências (assistentes sociais, oficiais de justiça, policiais, dentre outros). Igualmente, o aumento do contágio no local gera sobrecarga dos hospitais, especialmente em áreas que já sofrem com menor acesso a estruturas adequadas de saúde, impactando a população em geral. As incidências conjugam todas as quatro teses da campanha, que elaboramos melhor à frente, mas é notório que a “ponta de lança” no contexto, sobretudo dos primeiros anos, da pandemia, é a que mais explicitamente dialoga com o mote da Organização Mundial de Saúde do “ficar em casa” e do acompanhamento dos dados da COVID-19 que pregou a cobertura de imprensa do período.

Posto isto, passamos a explorar os resultados de algumas das incidências político-jurídicas da Campanha. Focaremos em três instâncias: Conselho Nacional de Justiça, Supremo Tribunal Federal e Congresso Nacional. De partida, é necessário registrar que o relato se mistura, pois as construções e respostas dos órgãos às incidências se entrelaçam no tempo. Por vezes, a resposta favorável de um órgão fortalece o outro, ou, também, a falta de ação de um órgão motiva outro espaço a adotar medidas. É a partir dessa dinâmica contínua entre os Poderes e entre os órgãos do sistema de justiça, de maneira dialética com as incidências da Campanha Despejo Zero e de atores parceiros, que foram possíveis os resultados obtidos a seguir.

Ainda em 2020, foram feitos uma série de pedidos de diversos órgãos públicos e entidades sociais ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) - à época negados - para que suspendesse o cumprimento das reintegrações de posse, diante do cenário de pandemia, ou desse alguma orientação à magistratura quanto a essa candente questão social. Diante da ausência de outras medidas, legislativas ou judiciais dessa natureza em escala nacional, e frente a um cenário desalentador de graves e violentas remoções coletivas, em 2021, já sob nova gestão, o CNJ atende então um

pedido formulado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil no âmbito do Observatório de Direitos Humanos do Poder Judiciário (RIBEIRO, D. 2022) e aprova a Recomendação nº 90. Por meio dela, o CNJ recomendou aos órgãos do Poder Judiciário que fossem especialmente cautelosos no deferimento de tutela de urgência que resultassem em desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, principalmente em se tratando de comunidades de pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica, durante a situação da pandemia de Covid-19.

A normativa também reconheceu a desigualdade no acesso a medidas de proteção da saúde, ao apontar que a avaliação sobre a medida que implica remoção de pessoas poderia considerar também o grau de acesso da população afetada às vacinas ou a tratamentos disponíveis para o enfrentamento da Covid-19 (art. 1, parágrafo único). Por fim, o diploma orienta a magistratura a verificar se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10/2018 do CNDH antes de qualquer decisão sobre a emissão de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos ou rurais (art. 2.).

Assim, a um só tempo, percebemos como diversas teses da CDZ se encontram espelhadas neste documento: há um reconhecimento da vulnerabilidade específica das populações que vivem em assentamentos precários e dos desafios específicos que enfrentam também no acesso à saúde (e à vacina). Ainda, se aponta que as decisões judiciais devem levar em conta o grau de imunização, pois, é o pressuposto, a remoção eleva o risco de contágio. Ademais, ao orientar o atendimento ao conteúdo da resolução do CNDH, se reforça que o prisma de proteção dos direitos humanos é que deve guiar a atuação jurisdicional na seara dos conflitos por terra urbana e rural.

Esta normativa teve relevante papel para subsidiar magistradas(os) na suspensão de medidas que implicam remoções coletivas. Contudo, é dotada de um caráter de recomendação, portanto, não-vinculante. Ao mesmo passo, no Congresso Nacional, os projetos de lei atinentes ao tema tampouco haviam avançado substancialmente, mesmo já há mais de ano do início da pandemia no Brasil.

Ausentes quaisquer políticas sociais substanciais para aplacar a crise econômica e social que se agravava juntamente à crise sanitária, aumentou o número de ocupações, sobretudo urbanas, na pandemia. Embora haja bons precedentes e decisões judiciais no período, o contexto geral foi de várias ordens de remoção, afetando tanto comunidades consolidadas quanto novas ocupações (RIBEIRO, D. 2022).

Foi neste contexto, em sequência a um caso grave de ameaça de remoção no DF, que foi proposta a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828 pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que pleiteava, como medida cautelar, em síntese, a suspensão imediata de todos os processos, procedimentos ou medidas,

extrajudiciais ou administrativas, que resulte em despejos, desocupações ou remoções forçadas que ordenam desocupações, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurarem os efeitos sobre a população da crise sanitária da Covid-19, além de outras medidas de caráter mais estrutural, como a determinação de elaboração pelo Poder Público de Planos Emergenciais de Moradias Populares, em caráter provisório, e de Políticas Públicas de moradias populares em caráter Permanente (FRANZONI; LABÁ, 2022). Dentre os fundamentos, citava o alarmante número mapeado pela CDZ à época, que noticiava 9.156 famílias despejadas e 64.546 famílias sob ameaçadas de despejo.

Somando rapidamente com diversos *amici curiae*, a CDZ engajou entendimentos recentes da Corte Constitucional, que centralizaram a correlação entre direito à moradia e direito à saúde pública e individual, além de subsídios internacionais da ONU e CIDH sobre os direitos sociais e o direito à moradia em especial no contexto da COVID-19, para sustentar suas teses e fortalecer o pedido de suspensão. Dos precedentes da Suprema Corte utilizados, destacam-se quatro.

O primeiro deles é a decisão proferida em sede da ADPF 635, na qual o STF determinou a não realização de operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a pandemia de Covid-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais. A Campanha, por suas entidades e movimentos peticionários, mobilizou este precedente alegando que as ações envolvendo conflitos fundiários e assentamentos informais e populares tendem a vir acompanhadas de grandes operações policiais. Sendo assim, o raciocínio utilizado para o deferimento da cautelar nesta ADPF se estenderia às situações de despejos coletivos, que, além de mobilizar grande contingente de oficiais, que também estariam se expondo ao vírus, resultam em pessoas dos territórios mais expostas ao vírus e ainda desabrigadas.

Outro marco jurídico que compôs a chave hermenêutica construída e aplicada pela Campanha veio da decisão do min. Ricardo Lewandowski, quando este ratificou que a suspensão temporária da execução de despejos na pandemia deve ser lida como matéria de saúde pública. Em sede da RCL 45.319, o ministro deferiu o pedido liminar formulado pela Defensoria Pública do Estado e, em dezembro de 2020, restabeleceu a constitucionalidade da Lei Estadual 9.020/2020 do Rio de Janeiro, que determinava a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais. Na ocasião, a segunda turma do STF conferiu plena aplicabilidade à Lei Estadual, dado que o conteúdo da normativa fazia referência aos despejos como tópico relevante para a matéria de saúde pública local e, por isso, poderia ser objeto de legislação estadual. Nota-se, portanto, que a moradia foi compreendida como direito na linha de frente da defesa contra a pandemia, orientado à maximização da proteção da vida e da saúde (FRANZONI; RIBEIRO; PIRES, 2020).

Também foi resgatada a deliberação do STF durante a pandemia que decidiu pela possibilidade de as instituições adotarem medidas restritivas de direitos se voltadas ao resguardo do direito à vida e saúde, mesmo que frente a outros direitos constitucionais protegidos, de forma emergencial, temporária e excepcional. O tema foi abordado na ADPF 811, proposta pelo Partido Social Democrático (PSD), que pleiteou contra dispositivo do Decreto n. 65.563 do Estado de São Paulo vedando a realização de cultos, missas e demais atividades religiosas de caráter coletivo. O min. Gilmar Mendes manteve as medidas restritivas alegando a constitucionalidade do dispositivo, utilizando o argumento da excepcionalidade do contexto vivido. Nesses termos, a CDZ pleiteou que o mesmo entendimento se aplicaria no caso da suspensão de medidas judiciais e administrativas que resultam em despejos coletivos e pessoas desabrigadas, vez que se tratava de medida dotada de excepcionalidade frente ao cenário de crise generalizada durante, e por um período razoável de tempo após, a pandemia, mesmo com a consequente restrição de determinados direitos individuais.

Por fim, precedentes essenciais foram os que já tratavam especificamente da suspensão de ordens de remoção. A partir da demanda apresentada pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e demais organizações indígenas no Recurso Extraordinário nº 1.017.365/SC e do pedido formulado pela Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ) na ADPF 742, vinha se consolidando como posicionamento da Suprema Corte a possibilidade de suspensão temporária de cumprimento de ordens de imissão de posse, reintegração de posse e afins, para proteger o direito à saúde e à vida de grupos vulneráveis durante o cenário de crise sanitária, a partir de decisão e voto do Min. Luís Edson Fachin.

Diversas organizações que integram a Campanha Despejo Zero atuaram como *amicus curiae* e realizaram sustentação oral no processo da ADPF 742, como a Terra de Direitos e a Educafro, que foram mencionadas pelo ministro quando pontuou que “*o isolamento social, enquanto medida de impedimento para disseminação do vírus, deve permanecer, considerando que as comunidades vulneráveis apresentam maior contágio e letalidade para a doença*”. O fio condutor dessa interpretação evidenciou o risco que os despejos representavam para as populações indígenas e quilombolas, o que logicamente se aplica para todas as populações que se encontram em estado de vulnerabilidade social, tendo em vista o princípio da precaução e o compromisso de proteção do direito à vida e à saúde durante a crise sanitária. Há aqui um especial diálogo com a tese da campanha que aponta que as desigualdades - raciais, de gênero, de renda, etc. - e assimetrias socioterritoriais pré-existentes, agravadas na conjuntura específica, implicam na necessidade de medidas protetivas diferenciadas às populações desses territórios.

Pode-se assim sintetizar a atuação da CDZ neste período inicial da ADPF (FRANZONI; LABÁ, 2022, p. 46):

A construção coletiva da lógica argumentativa da Campanha Despejo Zero encampou diversas teses consolidadas pelo STF que se relacionavam diretamente com o que vinha defendendo a Campanha e as recomendações dos órgãos internacionais. Em diferentes ocasiões, o STF utilizou o argumento da relação entre o direito constitucional à moradia e saúde para decidir sobre temáticas envolvendo grupos vulnerabilizados durante a pandemia, de forma que uma das estratégias jurídicas da DZ foi evidenciar que a continuidade dos despejos vai de encontro à racionalidade construída pela própria corte durante esse período. As teses jurídicas da Despejo Zero ficaram registradas nas diversas ações que tramitaram na suprema corte do país, vez que as entidades e movimentos integrantes atuaram ativamente em todo processo de construção desse arcabouço jurídico e de precedentes, por exemplo na estratégia coordenada de incidência na condição de Amicus Curiae e nas mobilizações e pressão política em torno desses marcos jurisprudenciais.

Como resultado dos acúmulos articulados com a Campanha, que vai dos movimentos sociais, advocacia popular, grupos de pesquisa e extensão, entidades da sociedade civil, partidos e parlamentares do campo progressista, em junho de 2021 foi deferida a medida cautelar na ADPF 828. Inicialmente, a referida decisão suspendeu por seis meses as medidas administrativas e 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 e estabeleceu condicionantes para a remoção nos casos que não se enquadram nas hipóteses de proteção da medida cautelar, como a garantia de alternativa habitacional por parte do estado.

O deferimento parcial da medida cautelar na ADPF 828 representou um marco normativo importantíssimo para proteção de milhares de famílias no contexto da pandemia, feito nos seguintes termos, conforme ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. TUTELA DO DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19. MEDIDA CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA.

I. A hipótese

1. Ação que tem por objeto a tutela dos direitos à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade. Pedido cautelar de suspensão imediata de todos os processos, procedimentos, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.

II. Fundamentos de fato

2. O requerente destaca dados da *Campanha Despejo Zero*, segundo a qual mais de 9.000 (nove mil) famílias foram despejadas durante a pandemia e em torno de 64.000 (sessenta e quatro mil) se encontram ameaçadas de remoção. Notícia de casos de desocupações coletivas realizadas sem suporte assistencial às populações, que já se encontravam em situação de vulnerabilidade.

III. Fundamentos jurídicos

3. No contexto da pandemia da COVID-19, o direito social à moradia (art. 6º, CF) está diretamente relacionado à proteção da saúde (art. 196, CF), tendo em vista que a habitação é essencial para o isolamento social, principal mecanismo de contenção do vírus. A recomendação das autoridades sanitárias internacionais é de que as pessoas *fiquem em casa*.

4. Diante dessa situação excepcional, os direitos de propriedade, possessórios e fundiários precisam ser ponderados com a proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis, dos agentes públicos envolvidos nas remoções e também com os riscos de incremento da contaminação para a população em geral.

5. É preciso distinguir três situações: (i) ocupações antigas, anteriores à pandemia; (ii) ocupações recentes, posteriores à pandemia; e (iii) despejo liminar de famílias vulneráveis. Também merecem solução específica: a) ocupações conduzidas por facções criminosas; e b) invasões de terras indígenas.

IV. Decisão quanto a ocupações anteriores à pandemia

6. Justifica-se a suspensão, por 6 (seis) meses, da remoção de ocupações coletivas instaladas antes do início da pandemia. Trata-se da proteção de comunidades estabelecidas há tempo razoável, em que diversas famílias fixaram suas casas, devendo-se aguardar a normalização da crise sanitária para se cogitar do deslocamento dessas pessoas.

V. Decisão quanto a ocupações posteriores à pandemia

7. Os agentes estatais poderão agir para evitar a consolidação de novas ocupações irregulares, desde que com a devida realocação em abrigos públicos ou em locais com condições dignas. Tudo deve ser feito com o cuidado necessário para o apoio às pessoas vulneráveis, inclusive provendo condições de manutenção do isolamento social.

VI. Decisão quanto ao despejo liminar por falta de pagamento

8. No que diz respeito às situações de despejo por falta de pagamento de aluguel, a proibição genérica pode gerar efeitos sistêmicos difíceis de calcular em sede de controle concentrado de constitucionalidade, particularmente em medida cautelar de urgência. Isso porque a renda proveniente de locações, em muitos casos, também é vital para o sustento de locadores. Por essa razão, nesse tópico, a intervenção judicial deve ser minimalista.

9. Assim sendo, na linha do que já fora previsto na Lei nº 14.010/2020, que disciplinou o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das Relações Jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus, suspendo, pelo prazo de 6 (seis) meses, tão-somente a possibilidade de despejo liminar de pessoas vulneráveis, sem a audiência da parte contrária. Não fica afastada, portanto, a possibilidade de despejo por falta de pagamento, com observância do art. 62 e segs. da Lei nº 8.245/1991, que dispõe sobre a locação de imóveis urbanos.

VII. Conclusão

1. 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.

2. Ficam ressalvadas da abrangência da presente 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 de proteção a grupos vulneráveis específicos, casos em que a medida mais protetiva prevalece sobre a presente decisão.

Desde que deferida a medida cautelar, a Campanha agiu de forma a expandir seu alcance concreto, intervindo com ofícios e petições nos Tribunais para requerer a suspensão de mandados de reintegração de posse e despejos de comunidades ameaçadas, com base na decisão. Além disso, foram criados modelos de ofícios e até mesmo de reclamação ao STF por descumprimento da decisão da Corte, artifício utilizado nos núcleos estaduais para atuação nos casos concretos. Contudo, conforme dados do GT de Monitoramento, mesmo diante de medidas vinculantes determinando a suspensão dos despejos, o número de remoções judiciais e administrativas continuou aumentando. Paralelamente, a incidência política e a mobilização nas redes sociais e, quando possível, nas ruas, cumpriam o importante papel de multiplicar o debate e informar parlamentares, atores do sistema de justiça e da sociedade civil sobre a importância da suspensão dos despejos ante o cenário de crise sanitária, social e econômica.

É preciso ressaltar também que houve um movimento pendular observado a partir das vitórias judiciais, em que instâncias do Poder Público, sobretudo no nível municipal, passaram a agir com ainda mais intensidade em remoções administrativas, ou seja, sem qualquer ordem ou processo judicial, e muitas vezes sem sequer procedimento administrativo, de maneira a minar completamente a garantia fundamental do direito de defesa e contraditório. A Campanha Despejo Zero registrou também que “*as remoções administrativas têm se dado com uso de muita violência, com uso de forças de segurança altamente militarizadas, bem como frequentemente sem qualquer garantia de assistência social ou alternativa adequada de moradia.*” (FRANZONI; LABÁ, 2022, p. 77).

Assim, a Campanha reivindicou junto à Comissão de Direito à Cidade do Conselho Nacional de Direitos Humanos a formulação de resolução que tratasse especificamente das remoções administrativas, complementando a Resolução nº 10/2018. A Resolução nº 17/2021 foi então elaborada e aprovada, a qual reafirma que a realização de despejos, remoções e deslocamentos sem ordem judicial viola direitos humanos e que, portanto, deve haver processo judicial, para efetividade dos direitos e garantias fundamentais. De toda sorte, a referida resolução também orienta em detalhe a atuação estatal quanto aos procedimentos administrativos e as medidas que devem ser observadas.

Quanto à ADPF, a partir do pleito do partido autor e *amicie*, e das diversas incidências realizadas, o pedido de prorrogação da moratória parcialmente deferido para suspender os despejos até junho de 2021 foi prorrogado, à época, até 03 de dezembro de 2021. Ao apreciar novo pedido de tutela provisória incidental, em 01 de dezembro de 2021, a decisão do Ministro destacou a superveniência da Lei nº 14.2016/2021, editada após a concessão da cautelar e a permanência dos efeitos da pandemia na economia e, conseqüentemente, nas condições de vida da população. A nova decisão levou em conta a deliberação do congresso nacional e consolidou que os parâmetros legais deveriam prevalecer na parte em que determinava critérios mais favoráveis para as pessoas em situação de vulnerabilidade.

A Lei nº 14.216/2021 foi aprovada depois de longa tramitação no Congresso Nacional e culminou na suspensão de atos ou decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativos, editados ou proferidos durante o estado de calamidade pública que resultassem na desocupação ou remoção forçada coletiva de imóvel que sirva de moradia ou que represente área produtiva, até 31 de dezembro de 2021. Proposta pela Deputada Federal Natália Bonavides e apoiada pela Despejo Zero, o projeto de lei (PL 827) foi alvo de duras críticas por parte da bancada mais conservadora do parlamento e foi aprovada com alterações, como o destaque que retirou a proteção da lei para as áreas rurais. Além disso, o PL foi vetado pelo então presidente da República, Jair Bolsonaro. O veto do presidente foi derrubado por

maioria do Senado e da Câmara dos Deputados no final de setembro de 2021, tendo a lei entrado em vigor em 07 de outubro do mesmo ano.

Desde o protocolo do projeto até a promulgação da lei passou-se mais de um ano e meio. Foi uma vitória popular obtida somente a duras penas, diante de uma conjuntura extremamente adversa no Congresso Nacional e Executivo Federal. A aprovação da lei só foi possível diante de um conjunto de fatores: (i) forte mobilização popular, tanto de maneira virtual, com e-mails e mensagens aos congressistas, quanto presencial, a exemplo dos atos de rua dos movimentos sociais urbanos em Brasília em 04 e 05 de outubro de 2021; (ii) articulação ampla de mandatos do campo progressista; (iii) estratégias de comunicação capazes de atingir a população de forma mais ampla, tanto via redes sociais quanto meios de comunicação tradicionais; (iv) incidências políticas e de comunicação que deram visibilidade dos dados mapeados pela campanha, dando dimensão à questão social de fundo.

A lei foi uma importante vitória política e avançou em alguns pontos relevantes em relação à ADPF. Abordaremos aqui apenas os temas atinentes às ocupações informais, sem adentrar o regime trazido pela lei para despejos oriundos de contratos de locação, comercial ou residencial (FRANZONI; LABÁ, 2022, p. 123-125). Um dos principais pontos é o marco temporal protetivo mais extenso, abrangendo as ocupações urbanas surgidas até 31.03.2021 (art. 7º, inciso I), ampliando em um ano, portanto, frente ao marco de março de 2020 estabelecido na cautelar e reconhecendo, assim, que (i) as ocupações surgidas durante a pandemia refletem a grave crise econômica e social e a falta de respostas suficientes pelo poder público; (ii) as comunidades já se consolidaram minimamente neste período; e (iii) a resposta estatal a essas áreas não pode ser o despejo.

Ademais, a legislação ampliou o prazo de vigência da suspensão, até 31.12.2021 (art. 2º, caput), ganhando assim semanas importantes no mês de dezembro, eis que a cautelar tinha à época como prazo findo a data de 03.12.2021. Outro ponto interessante - embora na prática pouco observado - foi a determinação de que a suspensão não dizia respeito somente ao cumprimento da medida de remoção, mas à suspensão do próprio processo administrativo ou judicial, inclusive com a suspensão de quaisquer negociações (art. 2º, § 3º).

Um avanço significativo na lei federal foi a ausência das exceções previstas na cautelar da ADPF. A lei não faz distinção, por exemplo, no tocante a áreas de risco, por entender que a maior vulnerabilidade é deixar pessoas sem qualquer moradia no cenário atual. Isto foi de grande utilidade prática nos casos concretos, em que o argumento remocionista do “risco” muitas vezes é mobilizado pelo Poder Público sem que ele exista de fato. A impossibilidade, ainda que temporária, da remoção, passa a permitir a construção de outras alternativas no caso concreto, que aliem segurança, proteção ambiental e o direito à moradia adequada.

A lei nº 14.216/2021 também trouxe um importante regime de transição para quando adviesse o fim das suspensões (art. 2º, § 4º), determinando a realização de (i) audiência de mediação, com a participação do Ministério Público e Defensoria Pública; e (ii) inspeção judicial nas áreas em litígio.

Neste ponto é interessante reconhecer como a luta travada anos atrás na construção do novo Código de Processo Civil (2015), que substituiu o diploma processual de 1973, se conecta com os avanços obtidos na conjuntura pandêmica. De um lado, porque foi o CPC/15 que, após forte incidência do campo da Reforma Urbana e também dos movimentos sociais rurais, inovou no tratamento dos conflitos possessórios coletivos. Marco disso é o art. 565, que, dentre outros, estabelece quando e como devem ocorrer as audiências de mediação nestes casos, trazendo a necessidade de participação do Ministério Público, Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município (§ 2º e § 4º), e que orienta a leitura da própria Lei nº 14.216/2021.

Ademais, ainda que não tenha sido possível, à época, tornar obrigatória a inspeção judicial, a possibilidade é expressamente mencionada no §3º. Por esta razão, a inspeção judicial ser obrigatória no regime de transição trazido pela lei é uma vitória significativa, que resgata uma disputa acirrada ocorrida no Congresso quando da discussão do código de processo civil. Também a Resolução nº 10/2018 do CNDH, cuja construção é legado das lutas populares, aborda a necessidade de realização de audiência de mediação (art. 7, inciso IX) e de inspeção judicial (art. 7, inciso VIII), dentre outros. A inspeção judicial permite a apreensão, *in loco*, da realidade vivida pelas famílias, a função social que dão à posse, bem como a inserção da comunidade no seu entorno – vizinhança, escola, saúde, comércio, geração de emprego e renda, produção de alimentos, etc. é fundamental para pensar o conflito e construir soluções adequadas.

Outro aspecto interessante da Lei Federal nº 14.216/2021 é a conceituação de remoção forçada, que ainda não fora abordada por nenhuma outra lei federal. Em seu art. 3º, ela considera “*desocupação ou remoção forçada coletiva a retirada definitiva ou temporária de indivíduos ou de famílias, promovida de forma coletiva e contra a sua vontade, de casas ou terrenos que ocupam, sem que estejam disponíveis ou acessíveis as formas adequadas de proteção de seus direitos*”, citando, explicitamente, dentre outros, a “*garantia de habitação, sem nova ameaça de remoção, viabilizando o cumprimento do isolamento social*” como medida necessária para que não se constitua remoção forçada nos termos da lei.

Contudo, como apontado, houve uma derrota na exclusão da proteção às ocupações rurais, em flagrante falta de isonomia, após atuação da bancada ruralista. Ademais, a decisão da ADPF também trazia condicionantes para mediar as situações das ocupações surgidas após o marco temporal considerado para suspensão das

remoções, ou seja, trazia ao menos a garantia às famílias vivendo em ocupações mais recentes quanto à necessidade de abrigo ou alternativa de moradia adequada.

Mesmo com a pequena extensão do prazo de suspensão da ADPF por lei, fato é que a situação de múltiplas crises perdurava, com novas ondas de COVID, baixo índice de cobertura vacinal, ausência de políticas emergenciais de habitação, aumento do desemprego e da insegurança alimentar. Assim, em dezembro de 2021, com fulcro no princípio da precaução e dos mesmos fundamentos que justificaram a primeira decisão, o ministro Barroso estendeu o prazo de vigência até 31 de março de 2022. Também determinou a unificação dos critérios protetivos da Lei 14.216 e a inclusão dos assentamentos rurais, que haviam sido excluídos no parlamento, entendendo não haver critério razoável para proteger um grupo vulnerável e o outro não. Por fim, fez um apelo ao legislador para que prorrogasse os prazos da lei.

Apesar do relativo arrefecimento da pandemia e os efeitos do Plano Nacional de Imunização que foi posto em marcha no ano de 2021, os impactos da profunda crise social e econômica que assolou o país ainda estão fortemente presentes na sociedade, motivo pelo qual a medida cautelar na ADPF 828 foi prorrogada mais uma vez para impedir que famílias, muitas delas desempregadas e sem condição de garantir sua própria subsistência, quanto mais arcar com os custos de um aluguel, fossem parar na rua e gerassem uma emergência habitacional ainda mais severa. O debate da fome também foi central, devido aos números alarmantes do crescimento da fome no país, que dobrou na pandemia, alcançando 33 milhões de pessoas que diariamente não tem o que comer (REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL – PENSSAN, 2022, p. 18). Com a pressão e mobilização feita pelos movimentos sociais, organizações e partidos articulados em torno da Campanha e a omissão do parlamento em estender os efeitos da lei 14.216/2021, a suspensão dos despejos em sede da ADPF 828 foi prorrogada até junho de 2022 e, findo este prazo, até 31 de outubro de 2022.

Vale destacar dentre as estratégias utilizadas pela campanha a realização de atos massivos de rua em março e junho, alastrados pelo país, bem como do envio de milhares cartas – em papel e online – das famílias ameaçadas aos ministros. As cartas mostravam a realidade dos diferentes locais do país, todas assoladas pelo medo dos despejos e sem possibilidade de exercer seu direito à terra e à moradia de outra maneira. Foram relatos de mulheres, homens, idosos e crianças sobre suas vivências concretas e de suas comunidades: a constituição de seu núcleo familiar, o histórico de ocupação dos territórios, a função social desempenhada e antes inexistente nos locais, as casas ali construídas, as plantações, produções de animais, escolas, postos de saúde, relações comunitárias, além da árdua realidade de quem mal recebe suficiente para se alimentar muitas vezes.

A esses relatos somaram-se também subsídios técnicos que permanecem como uma fonte doutrinária importante para a discussão jurídica do tema mesmo para além dos marcos da ADPF. Mencionamos alguns que foram juntados aos autos, tendo certamente contribuído no debate jurídico das últimas decisões do STF: (i) parecer de Georges Abboud e Pedro Serrano, encomendado pelo partido Autor; (ii) parecer de Deborah Duprat, encomendado pelo CNDH; (iii) Grupo de Trabalho Reforma Agrária e Conflitos Fundiários, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal. Abboud e Serrano destacam a necessidade de uma postura de integridade por parte da Suprema Corte, mantendo a coesão interpretativa nas suas decisões a partir do diploma constitucional e dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, tratando a remoção como medida excepcionalíssima. Reforçam, em seu parecer, também aspectos como a necessidade de audiência de mediação, inspeção judicial e demais medidas garantidoras de direitos humanos previstas na Resolução nº 10/2018 do CNDH.

A jurista Deborah Duprat resgata pesquisas sobre o tratamento dos conflitos fundiários pelo Poder Judiciário para apontar importantes recomendações, como a necessidade de análise da função social da posse e propriedade; a garantia material do acesso à justiça e contraditório, dando-se interpretação aos dispositivos do código de processo civil para efetiva citação e possibilidade de defesa; obrigatoriedade de audiência de mediação e inspeção judicial nos casos coletivos; bem como, em eventual retomada dos processos, a análise do art. 1.228, § 4º, do Código Civil, que viabiliza a conversão da reintegração de posse em indenizatória por perdas e danos.

De parte do Grupo de Trabalho mencionado, a fim de subsidiar atuação da própria Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal, foi elaborada nota técnica que orientou, dentre outros, que haja especial preocupação com as populações vulneráveis, necessidade de demonstração da função social da propriedade e da posse, garantindo-se audiência de mediação e inspeção judicial e também políticas de reassentamento, nos casos de impossibilidade de permanência. Todos estes elementos foram juntados às peças jurídicas e ao debate político em torno da ADPF.

Em outubro de 2022, com a emergência de novo cenário político e o fim do processo eleitoral que elegeu o Presidente Lula, o min. Luís Roberto Barroso proferiu nova decisão concernente à possibilidade de realizar despejos e remoções no país. Em sua última decisão, como já havia aventado anteriormente, ficou estabelecido um regime de transição entre o contexto de suspensão dos despejos em território nacional e a retomada gradual desses atos.

Na decisão, que atendeu parcialmente o novo pedido de prorrogação feito por partidos políticos, movimentos sociais e entidades, ficou determinado que, antes de qualquer decisão que autorize a retomada do cumprimento dos mandados que

impliquem remoções coletivas, deverão ser criadas Comissões de Conflitos Fundiários nos Tribunais de Justiça estaduais e Tribunais Regionais Federais em todo o Brasil, a fim de evitar que os despejos resultem no incremento no número de famílias desabrigadas. O Ministro também recordou os dados da Campanha Despejo Zero, que identificam quase 1 milhão de pessoas sob ameaça de remoção e do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua, segundo o qual *“pelo menos 38.605 novas pessoas começaram a morar nas ruas em todo o Brasil desde o início da pandemia da Covid-19”*. Em seu voto, o ministro revelou preocupação com o *“grave quadro de insegurança habitacional”* no Brasil e com o impacto social das decisões, que deve ser considerado por juízes(as). Reforçou ainda a Recomendação nº 90/2021 do CNJ. Vejamos a ementa do julgamento pelo Plenário:

O Tribunal, por maioria, referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, 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) Devem ser realizadas inspeções judiciais e 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) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Por fim, o Tribunal referendou, ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX). Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros André Mendonça e Nunes Marques, nos termos de seus votos. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 01.11.2022 (18h00) a 02.11.2022 (17h59).

De acordo com a decisão, estas comissões de conflitos fundiários servirão para planejamento da retomada gradual das ações que impliquem em remoção coletiva e que estavam suspensas em razão da pandemia. Além disso, e mais importante: a decisão estabelece a obrigatoriedade de realização, por estas comissões, de

inspeções judiciais, com a participação do Ministério Público e Defensoria Pública, e audiências de mediação antes do cumprimento de qualquer medida de remoção, mesmo em casos em que o mandado já fora expedido. Com isso, avança nos dispositivos do Código de Processo Civil já mencionados e reforça o marco normativo estabelecido na Lei nº 14.216/2021, a partir da deliberação da criação de órgãos especializados dos tribunais – as comissões de conflitos fundiários – para a realização de tais.

Diversas recomendações proferidas ao longo dos anos ao Conselho Nacional de Justiça são reflexo também de avanços regionais, como no caso do Paraná, em que houve importante atuação do Tribunal de Justiça desde 2020, em resposta a demandas levadas por movimentos sociais e entidades ainda em 2019, em atuação conjunta também com outros órgãos. Vale apontar, ainda, que o ministro também determinou a intimação do CNJ e apontou que o órgão poderá prestar assessoria na configuração das comissões. Assim, resgata-se também elementos e propostas veiculadas no Fórum Nacional, que se converteu em Fórum de Assuntos Fundiários (Portaria CNJ nº 491/2009 e Resolução CNJ nº 110/2010) do CNJ, local de forte incidência da sociedade civil, já extinto, mas com importante reflexões e propostas à época.

A decisão representa, portanto, um avanço na luta pela efetivação do direito à moradia digna, uma vez que, se bem executada, poderá significar uma garantia mínima de que despejos violentos e violadores de direitos sejam evitados, priorizando a mediação para formulação de acordos entre proprietários, poder executivo e comunidades afetadas. Ainda que a prorrogação da suspensão até a retomada de políticas públicas de reforma agrária e habitação e regularização fundiária de interesse social não tenha ocorrido, o marco jurídico de um novo tratamento aos conflitos fundiários tem o potencial de aproximar as decisões judiciais das promessas constitucionais que fundam nossa democracia e de garantir a vida digna das populações nos diversos territórios urbanos e rurais, que agora ganharam mais visibilidade.

Todas essas importantes conquistas jurisprudenciais foram resultado da incidência informada nos conflitos e nos territórios que a CDZ foi capaz de traduzir em argumentos jurídicos que saíram vitoriosos. Entendendo que a produção do direito não se faz exclusivamente nos tribunais e câmaras legislativas, mas também no espaço onde se dão os conflitos e nas resistências populares, a Campanha apostou nos métodos da advocacia popular, conjugando a atuação de litigância estratégica com formações políticas, mobilização de rua e estratégias de imprensa e redes sociais com as resistências que vinham sendo desenvolvidas nos territórios.

É a partir do reconhecimento da realidade – do aumento da fome e desemprego, da violência dos despejos e da negação de direitos que o permeia – que se obteve vitórias significativas que buscam reconhecer a necessidade de condicionantes para

conhecer a realidade concreta (como as inspeções judiciais), buscar soluções (como as audiências de mediação) e garantir que jamais um despejo resulte em populações desabrigadas, em situação pior do que estavam (inteligência das diversas decisões proferidas na ADPF, desde a primeira cautelar). Estes marcos jurídicos reafirmam a proteção mínima que deve ter cada indivíduo sobre o local em que reside. Embora não mencionem diretamente, tratam, portanto, também da função social que a terra urbana e rural deve ter, tanto do ponto de vista ético quanto por previsão constitucional.

A gravidade da crise vivenciada no Brasil durante a pandemia, reflexo das políticas de austeridade social e corte de políticas estruturais de viabilização do direito à moradia e à terra, expôs as vicissitudes do tratamento da terra enquanto mercadoria e não como direito. A CDZ constrói uma gramática de lutas e posiciona a disputa por direitos na centralidade do debate político em meio ao avanço do pacto neoliberal-conservador, para proteção concreta das populações urbanas e rurais vulnerabilizadas, a partir da realidade de suas necessidades e inspirada nas suas lutas nas diversas escalas territoriais.

4 Considerações finais

Durante a maior emergência sanitária e social do nosso tempo, a plataforma da Despejo Zero produziu outro imaginário jurídico-espacial para enquadrar terra e moradia nas agendas de reconstrução democrática do país. Nesses termos, a tematização do direito à segurança da posse aparece vinculada à defesa da vida e à garantia das necessidades reais dos territórios e grupos sociais populares. A estratégia de expressar a geografia da disputa jurídica é, também, ação que politiza o entorno da luta por direitos, evidenciando os corpos e territórios tradicionalmente marcados pela brutalidade que hegemoniza a lida com esses conflitos e, ainda, as forças políticas que tendem a manter imaginários e práticas que identificam, nessas situações, causas para repressão, violência e precarização.

É a partir dessa reflexão que afirmamos que o direito pode operar como um ponto de encontro das lutas sociais. As disputas em torno de uma gramática jurídica centrada nas lutas populares realocaram a centralidade da reprodução da vida e a busca por vida digna para todos para o centro do debate político, mesmo em cenário adverso. A Campanha afirma que as causas envolvendo conflitos coletivos de populações vulnerabilizadas por moradia e terra são matéria de direitos humanos, não de polícia; que devem reconhecer e enfrentar as desigualdades socioterritoriais, tendo a remoção como *ultima ratio*, e a busca de soluções garantidoras de direitos humanos como cerne, reconhecendo também a vinculação própria do direito à moradia ao direito à saúde e à vida. Com isso, traduzem as promessas da cidadania à realização da vida no território, trazendo a concretude

da realidade de mais de um milhão de famílias aos espaços institucionais dos parlamentos e tribunais.

Como lições importantes para a nossa agenda de reconstrução democrática e, paralelamente, para destituição da lógica neoliberal-conservadora, podemos pensar, junto à Campanha Despejo Zero, ao menos duas: *organização plural e transescalar* – a coalizão de sujeitos e de práticas plurais da plataforma, disposta em diferentes grupos de trabalho e espalhada territorialmente, permite um engajamento com as situações concretas de violações de direitos que trata os conflitos de terra, posse e moradia como questões complexas, a demandar incidências em vários órgãos, respostas institucionais planejadas e mobilização social; *politização da luta jurídica* – as estratégias cruzadas da gramática de direitos do campo popular, combinando as ações de litigância, comunicação (formação e mobilização popular) e incidência política partem da dimensão espacial do conflito, de casos que tem nome, rosto, corpo e território, para o desenho de suas teses. Dessa forma, a Campanha tem desenvolvido um experimento de crítica dos direitos situada e geografizada que ao mudar a posição tradicional dos sujeitos e dos territórios populares na disputa, muda o próprio registro com o qual o conflito é enquadrado juridicamente, permitindo, em vários casos, outros arranjos e soluções mais justas.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828/DF. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>. Acesso em 01 nov. 22.

BRINGEL, Breno; VARELLA, Renata Versiani Scott. A pesquisa militante na América Latina hoje: reflexões sobre desigualdades e possibilidades de produção de conhecimento. *RDDA*, v. 3, n. 3 (especial), 2016.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. Despejo Zero - Pela Vida no Campo e na Cidade. YouTube, 23 de julho de 2020. Disponível em: <https://youtu.be/D4-in1ebFvA>

CAMPANHA DESPEJO ZERO. Despejo Zero – Live Internacional. YouTube, Canal Br Cidades, 04 de setembro de 2020. Disponível em: <https://youtu.be/D4-in1ebFvA>

CAMPANHA DESPEJO ZERO. Balanço de Dados até outubro de 2022. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Balanc%CC%A7o-Despejo-Zero---outubro-2022.pdf> e www.despejozero.org.br Acesso em 01 nov 2022.

DANTAS, Carolina. Pretos têm 62% mais chance de morrer por Covid-19 em São Paulo do que brancos. G1, São Paulo, 28/04/2020. Disponível em:

https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/04/28/pretos-tem-62percent-mais-chance-de-morrer-por-covid-19-em-sao-paulo-do-que-brancos.ghtml?fbclid=IwAR1KplPJ96_HBjNR5clNQhnevi_aObjvTseZ3fgTQQQVcT9L0Pks1yoLbF8. Acesso em 11 mar. 2022.

FRANZONI, Julia. Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, p. 2923-2967, 2019.

FRANZONI, Julia. *O direito & o direito: estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial*. Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 2018.

FRANZONI, Julia; GUIMARÃES, H. A Redescoberta da Natureza: a cidadania tropical de Milton Santos. In: HORTA, José Luiz Borges; HENRIQUES, Hugo Resende; ALMEIDA, Philippe Oliveira de (orgs.). *Selvagens utopias brasileiras*. Belo Horizonte: Editora Expert, 2023 (no prelo).

FRANZONI, Julia; PIRES, Raquel; MAGNONI, J.; GONSALES Talita Anzei. *Cartografia da Campanha Nacional Despejo Zero: enredos de cuidado e política*. Anais: UrbBA [21]: *Seminário Urbanismo na Bahia*, Bahia, 11, 2021.

FRANZONI, Julia; PIRES, Raquel.; RIBEIRO, Daisy. Por que é constitucional que leis estaduais suspendam despejos na pandemia? *Terra de Direitos*, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/artigos/por-que-e-constitucional-que-leis-estaduais-suspendam-despejos-na-pandemia/23586>

FRANZONI, Julia; FRANCO, Larissa; MELLO, Rayane. A força normativa da Resolução nº 10 de 2018 do CNDH e as diretrizes internacionais da segurança da posse e do direito à moradia. In: Terra de Direitos (org.) *Despejos e o sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários: análise do uso da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos*. Curitiba: Terra de Direitos, 2022, p. 61-65

FRANZONI, Julia; Labá - Direito, Espaço & Política (org.). *Gramática Jurídica Da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico-IBDU, 2022. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em 01 nov. 2022.

JORNAL NACIONAL. Número de famílias despejadas de casa cresce 340% na pandemia. 24 de agosto de 2021. Disponível em <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2021/08/24/numero-de-familias-despejadas-de-casa-cresce-340percent-na-pandemia.ghtml> . Acesso em 01 nov. 2022.

NUNES, Rodrigo. *Do transe à vertigem*. Ensaios sobre bolsonarismo e um mundo em transição. Ubuntu: São Paulo, 2022.

OHCHR. Relatoria Especial ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada. Nota orientativa sobre COVID-19: Prohibición de los desalojos. 28 de abril de 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID-19_guidance_evictions_sp.pdf Acesso em 01 nov. 2022.

ONU. Relator da ONU diz que Brasil tem que suspender despejos durante pandemia. 09 de julho de 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/07/1719591> Acesso em 01 nov. 2022.

OXFAM Brasil. *O vírus da desigualdade*. Unindo um mundo dilacerado pelo coronavírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/o-virus-da-desigualdade/>>. Acesso em 11 mar. 2022.

PINHEIRO MACHADO, Rosana. Coronavírus não é democrático: pobres, precarizados e mulheres vão sofrer mais. *The Intercept Brasil*, 16 mar. 2020. Disponível em <https://theintercept.com/2020/03/17/coronavirus-pandemia-opressao-social/>. Acesso em 01 nov. 2022.

REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - PENSSAN. II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. II VIGISAN: relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, Rede PENSSAN, 2022.

RIBEIRO, Daisy. Recomendação nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça In: Terra de Direitos (org.) *Despejos e o sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários: análise do uso da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos*. Curitiba: Terra de Direitos, 2022, p. 45-47.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo et al. (org.). *A atuação do judiciário brasileiro em face do direito à moradia adequada no Brasil, em contexto pandêmico*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, 2022.

ROLNIK, Raquel; FRANZONI, Julia Ávila; GONSALES, Talita Anzei. STF: Defender remoções durante a pandemia é defender a vida. *LabCidade*, 2021. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/stf-suspender-remoco-es-durante-a-pandemia-e-defender-a-vida/>.

SANTOS, Milton. O espaço do cidadão. In: SILVA, Elisiane; NEVES, Gervásio; MARTINS, Liana. *Milton Santos: O espaço da cidadania e outras reflexões*. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

TAVOLARI, Bianca; ALVES, Saylon; NISIDA, Vitor. Nota Técnica: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828. *Núcleo de Questões Urbanas*. Instituto INSPER. Disponível em: l1nq.com/Wk15Q. Acesso em 01 nov. 2022.

Sobre as autoras

Júlia Ávila Franzoni

Professora da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e coordenadora do LABÁ - Direito, Espaço & Política. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Contribuição de coautoria: construção metodológica, pesquisa, redação, supervisão e revisão.

Daisy Carolina Tavares Ribeiro

Advogada na organização de direitos humanos Terra de Direitos. Mestre em Direito pela Universidade Konstanz, (Alemanha).

Contribuição de coautoria: pesquisa, organização de dados, análise de dados, redação e revisão.

Raquel Ferreira Pires

Pesquisadora do LABÁ - Direito, Espaço & Política. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Contribuição de coautoria: pesquisa, organização de dados, análise de dados e redação.

