

dossiê

Vulnerabilidade e acesso à justiça na Ocupação Zumbi dos Palmares: práticas estatais de defesa de direitos humanos

Vulnerabilidad y acceso a la justicia en la Ocupación Zumbi dos Palmares: prácticas estatales de defensa de los derechos humanos

Vulnerability and Access to Justice in the Zumbi dos Palmares Occupation: State Practices for the Defense of Human Rights

Erika Alcântara Pinto¹

¹Universidade do Grande Rio, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: erikaalcantara199@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6264-9479>

Luiz Eduardo de Vasconcellos Figueira²

²Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: luizeduardovfigueira@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9260-6752>.

Submetido em 07/11/2025

Aceito em 20/02/2025

Como citar este trabalho

PINTO, Erika Alcântara; FIGUEIRA, Luiz Eduardo de Vasconcellos. Vulnerabilidade e acesso à justiça na Ocupação Zumbi dos Palmares: práticas estatais de defesa de direitos humanos. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 12, n. 1, p. 279-314, jan./jun. 2026.

insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais

v. 12 | n. 1 | jan./jun. 2026 | 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.

Vulnerabilidade e acesso à justiça na Ocupação Zumbi dos Palmares: práticas estatais de defesa de direitos humanos

Resumo

Neste texto, analisamos como a Defensoria Pública da União desempenha seu papel constitucional de promoção e garantia de direitos humanos a partir do estudo de caso da Ocupação Zumbi dos Palmares, situada na região portuária do Rio de Janeiro. A pesquisa, de natureza qualitativa, baseia-se em observação em campo e análise de documentos judiciais e extrajudiciais, sob inspiração etnográfica, produzidos no âmbito da atuação do defensor regional de direitos humanos. Busca-se explicitar como as práticas defensoriais, articuladas em rede com outros atores institucionais e sociais, operam a tradução jurídico-política da vulnerabilidade dos moradores e produzem novas formas de acesso à justiça e de luta por direitos no contexto de um conflito fundiário urbano.

Palavras-chave

Defensoria Pública. Direitos humanos. Acesso à justiça. Vulnerabilidade. Conflito fundiário.

Resumen

En este texto, analizamos cómo la Defensoría Pública de la Unión desempeña su papel constitucional de promoción y garantía de los derechos humanos a partir del estudio de caso de la Ocupación Zumbi dos Palmares, situada en la zona portuaria de Río de Janeiro. La investigación, de carácter cualitativo, se basa en la observación y en el análisis de documentos judiciales y extrajudiciales, elaborados, bajo inspiración etnográfica, en el marco de la actuación del defensor regional de derechos humanos. Se busca explicitar cómo las prácticas defensoriales, articuladas en red con otros actores institucionales y sociales, operan la traducción jurídico-política de la vulnerabilidad de los habitantes y producen nuevas formas de acceso a la justicia y de lucha por derechos en el contexto de un conflicto de tierras urbano.

Palabras-clave

Defensoría Pública. Derechos humanos. Acceso a la justicia. Vulnerabilidad. Conflicto de tierras.

Abstract

In this text, we analyze how the Federal Public Defender's Office (Defensoria Pública da União) fulfills its constitutional role of promoting and guaranteeing human rights through the case study of the Zumbi dos Palmares Occupation, located in the port area of Rio de Janeiro. This qualitative research is based on the observation and analysis of judicial and extrajudicial documents produced within the scope of the Regional Human Rights Defender's work, under ethnographic inspiration. The aim is to explain how the practices of the Public Defender's Office, articulated in networks with other institutional and social actors, perform the legal-political translation of the residents' vulnerability and generate new forms of access to justice and struggles for rights within the context of an urban land conflict.

Keywords

Public Defender's Office. Human rights. Access to justice. Vulnerability. Land conflict.

Introdução

A Defensoria Pública é a instituição estatal responsável pela política pública de acesso à justiça¹ no Brasil. Suas origens remontam à Assistência Judiciária criada em 1866 pelo Instituto dos Advogados Brasileiros², como um serviço voluntário destinado aos “desvalidos”. Com o passar do tempo e as transformações sociopolíticas, sobretudo no Rio de Janeiro, esse serviço foi se institucionalizando e ganhando um espaço permanente dentro do sistema de justiça³. A partir da década de 1950, surgem os primeiros defensores públicos, então vinculados ao Ministério Público, o que gerava tensões pela acumulação das funções de acusação e defesa em um mesmo órgão. A criação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro – primeira do país – marca a separação institucional entre essas funções e inaugura um novo modelo de assistência jurídica estatal.

Durante as décadas seguintes, defensorias estaduais foram sendo criadas em diversas unidades federativas, ampliando progressivamente a cobertura da assistência jurídica gratuita (Moreira, 2016). Os defensores públicos, organizados em torno da ideia de democratização do acesso à justiça, desempenharam papel ativo no processo constituinte de 1987-1988, conquistando o reconhecimento constitucional da Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado (Neder, 2008). Esse marco político transformou a assistência jurídica gratuita a pessoas pobres em política pública, conferindo-lhe um lugar próprio no sistema de justiça. Posteriormente, mudanças institucionais ampliaram suas atribuições e a reposicionaram como instituição de promoção e defesa de direitos humanos de pessoas e grupos em situação de “vulnerabilidade”.

¹ Acesso à justiça é uma expressão-chave para compreender o papel institucional da defensoria pública. O autor mais citado no tema é Mauro Cappelletti que juntamente com Bryan Garth escreveram o livro “Acesso à Justiça” (1988), no qual apontam três “ondas” de reforma do sistema de justiça com vistas a ampliação do seu acesso (assistência judiciária, representação de interesses coletivos e reformas estruturais). A Defensoria Pública ao organizar esse serviço com foco em grupos em situação de vulnerabilidade tornou-se um lugar privilegiado para observar como o conceito se materializa nas práticas dos defensores públicos que atuam na tutela coletiva de direitos humanos.

² O Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) é a mais antiga entidade jurídica do país, fundado em 1843, no Rio de Janeiro, com o objetivo de promover o estudo do Direito, o aperfeiçoamento da legislação e a defesa das instituições jurídicas nacionais. Inspirado em modelos europeus, o IAB exerceu papel fundamental na formação da cultura jurídica brasileira, na estruturação do estado e na criação da própria Ordem dos Advogados do Brasil, da qual foi o embrião institucional. O Instituto atua na elaboração de pareceres técnicos, na proposição de leis e na formulação doutrinária no campo jurídico.

³ O sistema de justiça é a estrutura na qual estão distribuídas posições: magistratura, ministério público, advocacia pública, advocacia privada, defensoria pública, cada qual com suas características diferenciais.

Este artigo toma como objetivo geral analisar de que modo a Defensoria Pública da União desempenha, na prática, sua atribuição de promoção e garantia de direitos humanos, por meio do estudo de caso da Ocupação Zumbi dos Palmares, um conflito fundiário urbano na região portuária do Rio de Janeiro.

Para atingir esse propósito, adotamos como objetivos específicos: 1) a contextualização da trajetória do conflito fundiário da Ocupação Zumbi dos Palmares, identificando atores, narrativas e relações de poder; 2) o exame da categoria "vulnerabilidade" como dispositivo (Foucault, 2001, 2008), capaz de organizar práticas e discursos e, simultaneamente, legitimar novas formas de atuação; 3) investigação de estratégias e práticas do defensor regional de direitos humanos, tanto judiciais quanto extrajudiciais, e sua articulação em rede com outros atores institucionais e da sociedade civil; 4) avaliação dos efeitos e os limites dessa atuação em rede na reconfiguração dos termos do conflito e na construção de soluções alternativas à desocupação forçada.

A pesquisa de natureza qualitativa e inspiração etnográfica baseou-se na análise documental de peças processuais (petições, decisões, relatórios) e documentos extrajudiciais (ofícios, relatórios técnicos e sociais) produzidos no caso. Além de observação direta da atuação do defensor regional de direitos humanos, incluindo visitas à ocupação e participação em audiências e reuniões. Para orientar a seleção e análise do material empírico no estudo de caso da Ocupação Zumbi dos Palmares, três perguntas foram formuladas: 1) Quem são os atores que compõem a rede de defesa de direitos humanos no caso? 2) De que modo esses atores se articulam para atuar no conflito fundiário em defesa dos ocupantes? 3) Como o defensor público se posiciona nessa rede e que estratégias mobiliza a partir dessa inserção?

Essas perguntas permitem compreender as múltiplas formas de mediação e tradução na atuação do defensor, bem como as dinâmicas de cooperação e conflito na construção de soluções jurídicas e políticas para situações de violação de direitos em contextos de "vulnerabilidade". Ao focar no conflito fundiário urbano da Ocupação Zumbi dos Palmares, o objetivo é produzir uma análise situada das estratégias e dos agenciamentos que constituem uma forma particular de fazer acesso à justiça.

Essa opção analítica de operar em escala reduzida demandou escolhas teóricas que dessem inteligibilidade aos entrelaçamentos e às dinâmicas de articulação entre atores diversos. Para isso, recorreremos aos conceitos da Teoria Ator-Rede de Bruno Latour (2012), não para abranger a totalidade da realidade social, mas sim para

traçar conexões e acompanhar as associações que tornam o fenômeno observável e explicável.

A Teoria Ator-Rede oferece ferramentas conceituais para entender a lógica interna por trás de certas formas de ação e os traços que permitem sua reprodução em outros contextos. Seu princípio fundamental é o reconhecimento da agência tanto de atores humanos quanto não humanos – como leis, relatórios, petições e decisões judiciais. Estes últimos são entendidos como elementos que induzem a ação em outros atores. Esse encadeamento é o que Latour denomina mediação: um trabalho de transformação que modifica ou orienta o curso de uma ação, diferentemente de uma simples intermediação.

A relação que permite a coexistência desses mediadores é chamada de tradução – um processo de ajuste, reinterpretção e conexão de interesses que forma associações duráveis. As redes, portanto, não são estruturas fixas, mas fenômenos relacionais e dinâmicos, constituídas por fluxos de translação onde atores heterogêneos se associam, disputam significados e produzem efeitos. Ao aplicar essa lente ao caso concreto, é possível dar visibilidade aos agenciamentos que sustentam práticas institucionais específicas e entender como certas formas de ação se estabilizam, circulam e adquirem legitimidade. Nesse contexto, documentos e normativas são tratados como atores não humanos fundamentais na construção da realidade social. Relatórios, laudos, petições e decisões não são meros registros do passado, mas dispositivos ativos que produzem efeitos, reconfiguram relações e orientam ações.

Por fim, argumentamos que as práticas do defensor regional de direitos humanos, articuladas em rede, operam a tradução jurídico-política das demandas sociais de pessoas e grupos em situação de “vulnerabilidade”, a partir de um modelo relacional e situado de fazer acesso à justiça, que depende de uma disposição voltada a captar os significados situados das experiências, interpretar as demandas em seus contextos específicos e agir a partir de uma escuta atenta às realidades vividas.

1 A Ocupação Zumbi dos Palmares: contexto e trajetória do conflito fundiário

O caso analisado refere-se ao segundo movimento de ocupação Zumbi dos Palmares que aconteceu em um prédio abandonado de responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social, e que teve início em 2020, durante a pandemia de COVID-19. A ocupação abrigava mais de 120 famílias, aproximadamente 24 famílias por andar, que viviam em meio a amontoados de lixo, fiação exposta com

risco de curto-circuito e incêndio, água sem tratamento com odor fétido escorrendo pelas paredes e apenas um banheiro por andar, alguns com uma torneira como único ponto de água para todas as necessidades (banho, lavagem de roupa e louça); outros sem.

O prédio, com seu reboco descascado e instalações improvisadas, exibia uma fachada sem janelas e portas originais. No vão central, uma pilha de lixo de aproximadamente dois andares, estava lá desde o primeiro movimento de ocupação Zumbi dos Palmares (2005-2011), outro coletivo de moradores homônimo removido em uma ação de reintegração de posse ocorrida mais de uma década atrás. Parte desse amontoado de lixo foi retirado por meio da mobilização dos próprios moradores. Entretanto, conforme o relato da liderança da ocupação, o amontoado restante não poderia ser removido, pois alguns engenheiros em visita ao local teriam dito que aquela montanha de lixo estaria escorando as paredes do prédio e que removê-lo poderia levar ao colapso da estrutura (Regueira, Braga, Nascimento, 2023).

Em entrevista, a liderança comunitária da ocupação explicava que, apesar do laudo de interdição emitido pela Defesa Civil em abril de 2023, os moradores preferiam permanecer na ocupação a ficar em situação de rua (Regueira, Braga, Nascimento, 2023). A permanência em um espaço urbano vedado por uma autoridade estatal é uma forma de contra-conduta cuja análise acreditamos seja produtiva no processo de compreensão das relações de poder entre o estado e os ocupantes e o papel da Defensoria Pública da União na mediação dessas relações⁴.

O segundo movimento de Ocupação Zumbi dos Palmares (2020-2024) tinha como principal característica ser um refúgio para famílias expulsas por criminosos – algumas delas beneficiárias do Programa Minha Casa Minha Vida, deslocadas do centro e da zona portuária para a zona oeste nos primeiros anos da intervenção do Projeto Porto Maravilha – porque não conseguiam pagar as taxas impostas por essas organizações criminosas. Frente a esse cenário, as famílias ocuparam o edifício e, posteriormente, organizaram-se coletivamente.

Repórter: Você foi expulsa de casa?

Moradora 1: Fui. Por motivo de não ter condições pra pagar o que eles ofereciam. Uma água, um gás de rua e eu, por não ter condições, eu fui expulsa e sem direito a nada.

⁴ Para Foucault (2009), olhar para a resistência ou contra-condutas é fundamental porque ela não é apenas uma reação ao poder, mas um elemento constitutivo das próprias relações de poder e uma ferramenta analítica privilegiada para compreendê-las. Sua abordagem inverte a lógica tradicional: em vez de começar pelo poder para depois analisar a resistência, ele propõe que se parta das resistências para iluminar o funcionamento do poder.

Morador 2: são relatos de que foram expulsos, chegaram aqui só com a roupa do corpo, muitos sem documentos. Frequentemente aparece: “pelo amor de Deus me ajuda tô com a criança sozinha na rua”. E as pessoas vão contando, vão relatando... Fui expulsa, tomaram tudo porque eu não tive o dinheiro da taxa que eles querem cobrar, cobram se eu botar uma barraca na rua... (Regueira, Braga e Nascimento, 2023)

Em termos de localização, a Ocupação Zumbi dos Palmares instalou-se em uma área privilegiada, situada a poucos metros da Polícia Federal, da Receita Federal, da Justiça Federal e do Instituto Estadual do Ambiente, e de frente para o Instituto Nacional de Tecnologia.

A escolha dessa ocupação como estudo de caso justifica-se porque se trata de uma região atravessada por múltiplos interesses públicos e privados, na qual diferentes níveis de governo se entrecruzam e disputam competências, tendo a Defensoria Pública da União como um dos atores que se inserem e atuam nesse campo de forças. O caso, assim, configura-se como um verdadeiro laboratório para observar os sentidos que orientam a tutela coletiva de direitos humanos⁵ vez que condensa processos cruciais das práticas do defensor regional de direitos humanos.

Além disso, o perfil dos moradores – em sua maioria famílias chefiadas por mulheres negras, expulsas de suas casas por despejos ou pela coerção de grupos criminosos – traz à tona a categoria de “vulnerabilidade”, eixo fundamental para compreender as práticas institucionais da Defensoria Pública. Por fim, a defesa dos ocupantes mobilizou atores diversos, constituindo-se também como um laboratório de repertórios de resistência que tornam visíveis as disputas simbólicas e materiais no campo jurídico, político e urbano.

1.1 Trajetória de constituição do conflito fundiário urbano

Rio de Janeiro, 26 de julho de 2021. A cidade tentava retornar à normalidade, ainda com muitas restrições, após o longo período de isolamento social imposto pela pandemia de COVID-19. Durante o momento mais crítico da crise sanitária, a ordem era: “Fique em casa!”, comando que somente poderia ser obedecido por quem tivesse uma moradia fixa, o que não era o caso dos cerca de 7.272 cariocas

⁵ A tutela coletiva de direitos humanos refere-se ao conjunto de mecanismos jurídicos e institucionais destinados a proteger direitos fundamentais quando violados de forma difusa, coletiva ou homogênea – ou seja, quando afetam não apenas um indivíduo, mas um grupo, uma comunidade ou a sociedade como um todo.

em situação de rua – dados do censo do Instituto Pereira Passos realizado em 2020 (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2020).

Naquele dia, um pedido de reintegração de posse movido pelo Instituto Nacional do Seguro Social ameaçava expandir esse número despejando nas ruas mais 120 famílias, cerca de 300 pessoas.

O Instituto Nacional do Seguro Social ao narrar os fatos que justificavam o seu pedido na ação de reintegração de posse do imóvel, sob análise, se descreve como “legítimo proprietário e possuidor” do bem “invadido”. Essa afirmação, não se trata de mera declaração, mas do pronunciamento de um enunciado performativo que produz efeitos jurídicos. No caso, confere ao proprietário o direito de agir – propor uma ação judicial – contra quem afirme ter lhe tomado a posse do bem injustamente.

A ação, a princípio, foi movida contra pessoas indeterminadas, designadas pela autarquia como “todos os ocupantes”. Naquele momento inicial do processo, a autarquia apenas definia-os como “invasores” e pedia ao juízo que fossem citados, oportunidade em que o oficial de justiça faria a identificação e a qualificação deles no processo.

Ao classificar os moradores como “invasores”, o procurador, representante dos interesses da instituição, busca com este gesto performativo instituir uma diferença binária (Silva, 2003): de um lado, o “legítimo possuidor e proprietário” cujos direitos são reconhecidos e garantidos pelo estado; de outro, o “invasor” expropriado de sua existência enquanto sujeito de direito. Produz-se com esse ato de enunciação uma realidade jurídica que legitima a desocupação forçada, estabelece hierarquias de poder e oculta a dimensão social e política do movimento de ocupação. O ato de nomear está inscrito em relações de poder, ao denominar os moradores de “invasores”, há uma pretensão de distinção que empurra esses sujeitos para além das margens do universo dos direitos.

Outro ponto que nos chamou atenção na narrativa de abertura da ação judicial de reintegração de posse foi a construção do argumento de que a presença dos ocupantes no prédio do Instituto Nacional do Seguro Social representaria um risco iminente para a segurança pública. A petição menciona explicitamente a ocorrência de incêndios e uma tentativa de invasão ao prédio do Instituto Nacional de Tecnologia (INT), que fica bem em frente ao prédio ocupado, destacando que o INT armazena gases e reagentes químicos explosivos, o que, na hipótese de um novo sinistro, poderia levar a uma tragédia envolvendo a Receita Federal, Polícia

Federal, Justiça Federal, Instituto Estadual do Ambiente e uma universidade privada – todos edifícios localizados no entorno do prédio ocupado.

A evocação do risco opera como uma retórica sustentada por saberes técnicos e pela construção de verdades, que reforçam o discurso de urgência em torno da reintegração de posse. A ação, da forma como foi proposta, visava tão somente a proteção do patrimônio público e do entorno, que recebeu vultosos investimentos desde o início do Projeto Porto Maravilha. Subjacente a essa estratégia narrativa está uma forma de exercício de poder, que mobiliza um conjunto específico de saberes e práticas. Ao enfatizar o risco de catástrofe, a narrativa que abre o caso transforma a ocupação – percebida pelos militantes como resistência e luta por moradia – em um fator de insegurança difusa – movimento que desloca o foco da responsabilidade do estado para os sujeitos que, devido a deslocamentos forçados, ocuparam o imóvel abandonado.

É nesses termos que se instaura o conflito: de um lado, uma instituição estatal que se afirma como “legítima proprietária”, amparada por expertise técnica, relatórios de risco e dispositivos legais; de outro, uma coletividade nomeada como “invasora”, cuja presença é associada à degradação e à ameaça.

O processo judicial, então, converte-se em um instrumento de produção de verdade jurídica. Nele, as partes buscam sustentar narrativas antagônicas: de um lado, a retórica da urgência e do risco iminente, para legitimar a reintegração como resposta racional; de outro, a defesa, articulada por uma rede heterogênea de atores – como o defensor regional de direitos humanos da Defensoria Pública da União –, que busca demonstrar a ocupação como prática de resistência frente à omissão estatal em políticas habitacionais. Esta rede contrapõe os riscos alegados pelo poder público aos perigos reais enfrentados diariamente pelos ocupantes: a fome, o frio, a violência urbana e a desproteção institucional, atuando política e institucionalmente para disputar o significado jurídico e social daquele espaço e de seus residentes.

2 Produzindo sujeitos de direitos: vulnerabilidade, documentos em circulação e efeitos

O Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, um projeto de extensão da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, criado em 2012, integrado por professores e estudantes de Direito que atua na defesa e promoção dos direitos humanos, em especial dos direitos difusos e coletivos de assentamentos rurais e urbanos no Estado do Rio de Janeiro, ingressou no processo de reintegração de posse como *amicus curiae*.

O *amicus curiae* ou amigo da corte é um instituto jurídico por meio do qual um terceiro, sem interesse direto na causa, é admitido no processo para contribuir com informações ou esclarecimentos de questões técnicas envolvidas na matéria discutida. Dessa forma, o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin se apresenta ao processo com a perspectiva de contribuir com a causa pelo trabalho de acompanhamento e realização de estudos, debates e produção de diversos materiais relacionados ao tema.

A fim de convencer acerca de sua legitimação para atuar como *amicus curiae* relatou na abertura da petição de ingresso no processo que já houvera sido aceito como *amicus curiae* na Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental⁶ nº 635 e 828, a primeira relacionada à letalidade policial em favelas do Rio de Janeiro e a segunda especificamente sobre o tema em debate na ação de reintegração de posse da Ocupação Zumbi dos Palmares.

O Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin procurava afirmar sua representatividade frente a grupos “vulneráveis” e possibilidade de contribuir para a democratização da decisão judicial. Assim, na petição informava que atuaria fornecendo materiais teóricos e empíricos para a promoção e defesa dos direitos humanos dos ocupantes do imóvel. E explicava que possui uma extensa contribuição na produção e construção de saberes junto a grupos sociais “vulnerabilizados” pela exclusão do acesso à moradia, o que lhe conferia significativa capacidade de contribuir para os objetos debatidos na ação.

Em razão da atuação junto à Campanha Despejo Zero⁷, na qual participa realizando monitoramento e incidência em casos de despejo no Estado do Rio de Janeiro, o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin tomou conhecimento da ação contra a Ocupação Zumbi no prédio do Instituto Nacional

⁶ A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) é uma ação de controle de constitucionalidade proposta perante o Supremo Tribunal Federal (STF) e tem como objetivo prevenir ou corrigir violações graves à Constituição, especialmente àqueles princípios e direitos considerados essenciais, como dignidade humana, forma federativa do estado, soberania popular, separação dos poderes e os direitos e garantias individuais. Ela é utilizada de forma subsidiária, ou seja, quando não existe outro meio jurídico eficaz para solucionar o problema, permitindo que o STF proteja a ordem constitucional contra leis, atos do poder público ou interpretações que ameacem seus fundamentos.

⁷ A Campanha Despejo Zero é uma articulação nacional formada em 2020, durante a pandemia de COVID-19, reunindo movimentos sociais, organizações da sociedade civil, universidades e instituições públicas com o objetivo de monitorar e prevenir remoções forçadas no Brasil. A campanha atua na produção de dados, incidência política e advocacy junto aos poderes públicos para garantir a efetivação do direito à moradia e o cumprimento de decisões judiciais e recomendações internacionais voltadas à suspensão de despejos.

do Seguro Social e a partir de então passou a desenvolver atividades de pesquisa e extensão junto aos moradores do imóvel.

A entrada do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin (NAJUP) foi fundamental no processo para a redefinição das identidades dos ocupantes. O NAJUP logo percebeu a necessidade de enfatizar que se tratava de famílias em situação de “vulnerabilidade”. Essa preocupação vinha do fato de que o caso estava sendo conduzido como uma mera questão reintegração de posse contra “invasores”.

Em uma audiência virtual, realizada em 11 de outubro de 2022, a narrativa predominante era da inevitabilidade da desocupação e do risco estrutural, na qual as instituições presentes – como Instituto Nacional do Seguro Social, polícias e secretarias municipais da Prefeitura do Rio de Janeiro – atuaram de forma fragmentária, priorizando a gestão patrimonial e a segurança em detrimento de soluções habitacionais efetivas para as famílias.

Após a audiência virtual, o juiz determinou o envio de ofícios: 1) à Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro, à Defesa Civil do Município do Rio de Janeiro e ao Conselho Regional de Engenharia da Seção do Estado do Rio de Janeiro com pedido de realização de vistoria no imóvel e informações quanto ao aparente estado de risco iminente à incolumidade física das pessoas que o ocupavam e apresentação de laudos técnicos; 2) à Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro para elaboração de plano de risco relativo à desocupação do imóvel e para informar sobre eventual ocorrência de ilícitos penais nas dependências do bem citado; 3) à Secretaria Municipal de Habitação para informar as medidas administrativas possíveis destinadas ao reassentamento dos atuais ocupantes do imóvel aludido, após o desalojamento coletivo forçado na área; e 4) ao Instituto Nacional do Seguro Social, para indicar expressamente a destinação que daria ao bem e as providências que adotaria logo após a desocupação forçada, considerando já ter sido reintegrado judicialmente na posse da coisa em ocasião pretérita, sem, contudo, haver agido para evitar as invasões sucessivas.

Na decisão, o juiz ainda sinalizava uma certa preocupação quanto aos ocupantes e o risco de reação violenta em eventual ação de desocupação. Portanto, os membros do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin (NAJUP) intervieram no curso da ação para que os moradores pudessem ser reconhecidos como sujeitos de direitos no processo. À decisão do juiz, o NAJUP reagiu apresentando uma petição em que qualificava os moradores como famílias – “sujeito coletivo vulnerável”, destinatário principal das políticas sociais.

A declará-los como pessoas em situação de “vulnerabilidade”, o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin pedia a incidência do parágrafo único do artigo 10 da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos o qual dispõe que a data de vistoria do imóvel seja comunicada às famílias com antecedência para que possam indicar assistente técnico e assinalava acerca da existência de diferentes projetos de pesquisa e extensão das universidades que poderiam acompanhar e contribuir com a vistoria e o laudo das defesas civis e do Conselho Regional de Engenharia da Secção do Estado do Rio de Janeiro.

Quanto ao envio de ofício à Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin questionava o teor do documento, que estaria ameaçando o direito das famílias a intimidade e privacidade já que a ocupação é o seu local de moradia e a intervenção da polícia violaria o direito à inviolabilidade domiciliar. Era preciso o tempo todo reiterar a condição de sujeitos de direitos dos moradores para que não tivessem violados direitos básicos como a inviolabilidade do domicílio.

Citando o Código de Processo Civil e a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin afirmava que o juízo deveria convocar uma audiência de mediação de conflitos com a presença do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos responsáveis pela política urbana da União, do estado e do município para que aportassem propostas e informações relevantes para a solução do conflito. Ademais, com base na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, destacava que a solução não poderia ser construída de dentro dos gabinetes, pois a decisão do Supremo Tribunal Federal estabelecia que a solução precisava ser construída com a participação dos representantes dos movimentos sociais – o que incluiria os representantes da Ocupação Zumbi dos Palmares – e precedida de visita técnica do juiz ao local objeto do litígio.

Como estratégia de resistência, o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, ainda, elaborou o Relatório Preliminar sobre a Ocupação Urbana Zumbi dos Palmares-RJ anexado ao processo com vistas a influenciar a decisão do juiz que àquela altura, em razão dos resultados dos laudos apresentados pela Defesa Civil, havia determinado a intimação do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União para que se manifestassem quanto a situação de extremo risco a que estavam submetidos os “invasores” – termo utilizado pelo juiz no despacho – do imóvel.

DESPACHO/DECISÃO

No quadro atual do feito, devem ser tomadas as seguintes providências:

1) Intimem-se o MPF e a DPU para que se manifestem sobre o momento atual da causa, considerando as diligências já realizadas após o despacho do evento 155 (art. 565, § 2º do CPC) e a situação de extremo risco, apontada pela defesa civil municipal, a que estão submetidos os invasores do imóvel. Prazo de 5 dias, para cada uma das instituições.

[...]

(Justiça Federal (2ª Região), Processo 5080302-24.2021.4.02.5101/RJ, Evento 245, DESPADEC1, Página 1 – sem grifos no original).

O relatório de 37 páginas inicia-se com um cabeçalho onde se justapõem o brasão da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o logotipo do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin e, ao centro, o título RELATÓRIO PRELIMINAR SOBRE A OCUPAÇÃO ZUMBI DOS PALMARES (RJ) escrito em caixa-alta, anunciando que o que virá a seguir não se trata de opinião ou discurso retórico; mas um estudo fundamentado em visitas in loco, observação participante, entrevistas semiestruturadas, análise documental e revisão bibliográfica.

O documento é aberto com uma pequena introdução, delimitação dos objetivos, percurso metodológico e histórico da ocupação. Nessa parte preliminar, o documento exhibe a relação dialógica do seu processo de construção: os dados que alimentam o perfil socioeconômico dos moradores da ocupação foram construídos na relação dos alunos com os moradores entrevistados em três dias de visitas nas quais tiveram a oportunidade de entrevistá-los por meio de questionários com perguntas abertas e fechadas divididas em dois blocos, o primeiro de qualificação das pessoas e o segundo voltado para apurar a preferência deles entre possíveis políticas habitacionais frente a perspectiva futura de desocupação.

Revestido de margens simétricas e formatação de acordo com as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas, o documento serve de ponte para levar à burocracia a experiência do campo – capturada pelos estudantes através de celulares (entrevistas gravadas, registros fotográficos e, anotações digitais). É nas fotografias do prédio, dos espaços e, crucialmente, dos rostos, que os sujeitos ganham materialidade e tem a oportunidade de romper a imagem que vinha sendo abstratamente construída no processo de pessoas criminosas, violentas e, portanto, sem direitos.

Os dados coletados para a construção do perfil socioeconômico foram a cor da pele, identidade de gênero e orientação sexual, situação familiar, crianças, pessoas com deficiência, idosos, doentes crônicos e pessoas em tratamento de saúde, situação de trabalho, renda e moradia ilustrados sob a forma de gráfico de pizza que davam a dimensão da distribuição de pessoas em cada uma dessas categorias.

A descrição das famílias que ocupam o prédio indica que são majoritariamente compostas por mulheres pretas e pardas, cisgênero, mães e chefes de família. Ainda que essa configuração predomine, o relatório faz questão de evidenciar a presença de pessoas trans na ocupação, declarando que se trata de um grupo ainda mais “vulnerabilizado” em razão da ausência de políticas públicas que contemplem suas demandas específicas.

Amparado no conceito de interseccionalidade, o documento articula dados sobre raça, gênero e configuração familiar, enquanto marcadores sociais da diferença⁸, para evidenciar a condição de “vulnerabilidade” dessas famílias, constituídas por sujeitos atravessados por múltiplas camadas de desigualdade e exclusão social.

O relatório cataloga também a existência de 61 crianças e adolescentes, com faixa etária de recém-nascido ao fim da adolescência, matriculadas em escolas do entorno, salvo exceções; 9 idosos e 11 pessoas com deficiências atendidas em clínicas da família da região. Mais que um diagnóstico socioeconômico: os dados desvelam um modo de existência forjado em meio à precariedade estrutural e à exclusão sistemática, produzindo um mapeamento da “vulnerabilidade”.

Os baixos níveis de escolaridade, a ampla presença no trabalho informal, com destaque para os vendedores ambulantes e catadores de recicláveis, e a dependência de programas sociais de transferência de renda apurados no relatório evidenciam a precariedade das condições de vida, que se agravou durante a pandemia devido à impossibilidade de exercer o trabalho informal em um contexto de isolamento. Muitos moradores da Ocupação Zumbi narraram nas entrevistas que vieram de situação de rua, despejos recentes ou habitações inadequadas.

Devolvendo-as ao lugar de sujeito de direitos, o relatório então passa apresentar dados acerca das expectativas dos moradores quanto ao processo de desocupação do imóvel. Para os moradores da Zumbi dos Palmares a centralidade geográfica da ocupação é valorizada pela proximidade aos serviços públicos e oportunidades de trabalho – mas, sobretudo, pela possibilidade de viver uma vida minimamente digna, fora dos circuitos da segregação territorial e do abandono institucional.

⁸ Marcadores sociais da diferença referem-se a categorias sociais como raça, gênero, classe, sexualidade e geração que, quando acionadas em contextos sociais específicos, deixam de ser meras descrições para se tornarem princípios ativos de produção e naturalização de hierarquias, desigualdades e identidades. A abordagem enfatiza que esses marcadores não atuam de forma isolada, mas de maneira interseccional e relacional, constituindo-se como ferramentas analíticas centrais para compreender a operação concreta do poder e da diferença na estrutura social (Zamboni, 2014).

Os entrevistados e entrevistadas afirmaram que gostam de viver em uma ocupação no centro da cidade do Rio de Janeiro em razão da maior oferta de trabalho, transporte público, saúde e educação. Por tal motivo, tem interesse que a ocupação seja regularizada com a requalificação do imóvel para fins de moradia.

44,4% dos informantes responderam que aceitariam à inserção em programa habitacional fora do centro. 37% das pessoas entrevistadas foram contrárias à inserção em programa de moradia fora da região central, enquanto 18,5% aceitariam, a depender do local, se não muito afastado do centro ou em local com infraestrutura de transporte e serviços e fora de zonas de conflito.

Com relação ao aluguel social, 64,8% informaram que aceitariam receber aluguel social, 16,7% informaram que aceitariam apenas provisoriamente, enquanto não reassentados em definitivo, e 18,5% informaram que não aceitariam sair da ocupação recebendo apenas aluguel social, como se verifica no gráfico abaixo.

A grande maioria das pessoas entrevistadas se mostrou contrária à ida para um abrigo. Como se verifica no gráfico abaixo, 98,1% informaram que não iriam para abrigos.

Foram relatadas situações de maus tratos e casos de abusos e violências. Mulheres relataram terem sido violentadas sexualmente durante a estadia, inclusive durante a infância, e que atualmente temem que as filhas vivenciem as mesmas experiências.

A insegurança nos abrigos frequentemente denunciada pelos moradores é muitas vezes acompanhada da falta de infraestrutura necessária para atender todas as pessoas abrigadas, visto que também são frequentes relatos de alimentação insuficiente, falta de higiene e insalubridade, com a possibilidade de contração de doenças e parasitas.

Estar em um abrigo também representa o impedimento à garantia da autonomia, da privacidade e da possibilidade de manter a família e de se sustentar, diante da restrição de horários de entrada e saída, não ter com quem deixar os filhos e medo de perdê-los ou serem violentados por pessoas estranhas, a obrigação da separação de companheiros e a perda, roubo e impossibilidade de manter pertences pela falta de espaço próprio. Por outro lado, na ocupação os moradores tecem redes de apoio, conhecem seus vizinhos, dispõem de espaços de privacidade para deixar seus pertences e suas crianças e realizar a higiene pessoal, entre outros atributos que se aproximam de uma moradia digna. (Justiça Federal (2ª Região), Processo 5080302-24.2021.4.02.5101/RJ, Evento 283, relatório NAJUP).

Nesse sentido, o relatório produz uma representação dos moradores como sujeitos políticos que refletem sobre suas condições e articulam preferências com base em experiências anteriores de sofrimento e exclusão. A ocupação, nesse contexto, é representada como território de reconstrução de laços sociais e familiares, de autonomia e de resistência. O reconhecimento disso pela equipe extensionista, que promoveu uma escuta qualificada, dialoga com os parâmetros estabelecidos pela Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que orienta a

formulação de soluções habitacionais com base na escuta ativa e na participação efetiva dos sujeitos impactados.

A narrativa construída no relatório, ao articular dados estatísticos com relatos de vida e trajetórias marcadas pela exclusão social, contribui para a produção de sentidos sobre quem são os sujeitos que compõem a ocupação, tentando desfazer o imaginário criminalizante que vinha sendo associado a eles e oferecendo, em seu lugar, uma representação mais complexa, humana e situada de suas condições de existência. Os moradores entrevistados revelam um saber situado que interroga e desafia as soluções instituídas. Nesse sentido, a escuta promovida não é apenas um método, mas um gesto ético e político que afirma o direito à palavra e à agência daqueles que são frequentemente tratados como objetos de políticas, e não como interlocutores legítimos do estado.

O relatório adentra ao processo como um ato performativo que reinscreve a Ocupação Zumbi dos Palmares num regime de direitos, redireciona expectativas estatais e oferta instrumentos discursivos para o Ministério Público Federal requerer que o caso fosse levado à Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, com sede no Rio de Janeiro. Criadas em 2023, por decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828, as Comissões de Soluções Fundiárias, instâncias judiciais colegiadas, exercem o papel de mediação entre ocupantes e proprietários de imóveis públicos e privados em ações possessórias com pedidos de remoção forçada coletiva de pessoas em situação de “vulnerabilidade” social.

Reconhecendo a situação de “vulnerabilidade” dos moradores da ocupação, comprovada por meio do relatório produzido pelo Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin (NAJUP), o juiz então suspendeu o curso do processo de reintegração de posse e encaminhou o caso para a Comissão de Soluções Fundiárias a fim de que essa instância judicial propiciasse uma resolução autocompositiva do conflito por meio do diálogo entre todos os personagens do processo: Instituto Nacional do Seguro Social, Secretaria de Patrimônio da União, representantes da Ocupação Zumbi dos Palmares, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, NAJUP, secretarias de habitação e assistência social do estado e município.

O caso, então, foi recebido pela Comissão de Soluções Fundiárias nos seguintes termos:

[...]

Converge com o interesse público que a pretensão deduzida pelo Instituto Nacional do Seguro Social, ocorra preferencialmente por meio de solução

pacífica a ser construída e pela via da cooperação interinstitucional em face de população urbana vulnerável.

Evidencia-se a imperiosa necessidade de se compatibilizarem os direitos à propriedade (art. 5º, da CF) e à moradia (art. 6º da CF), ambos assegurados pela Constituição Federal Brasileira, a par de garantida a dignidade da pessoa humana, como fundamento constitucional (art. 1º, III, da CF), além do objetivo fundamental de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, III, da CF).

Daí a justificada atuação da Comissão de Soluções Fundiárias a casos desta natureza, em observância à finalidade para a qual foi instituída acerca da execução de ações que visem a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários de natureza coletiva em atuação mediadora, como previsto no art. 1º do Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Resolução nº TRF2-RSP- 2023/00024/2023).

[...]

(Justiça Federal (2ª Região), Processo 5080302-24.2021.4.02.5101/RJ, Evento 420, RELVOTO2, Páginas 2-3, grifos do original).

A adoção estratégica do relatório, como se pode ver, redesenhou as identidades jurídicas e políticas dos moradores da Ocupação Zumbi dos Palmares, assim como inscreveu os ocupantes como sujeitos de direitos. Os atores envolvidos – com destaque para os do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin – produziram deslocamentos relevantes na forma como o conflito foi (re)enquadrado pelo Judiciário.

A seguir, pretendemos demonstrar como as imbricações entre a caracterização da situação de “vulnerabilidade” dos ocupantes e os discursos e práticas dos direitos humanos constituíram o terreno normativo, ético e político que serviu de base para a atuação da Defensoria Pública da União no caso analisado.

3 Práticas defensorias e mediações em rede

A entrada formal da Defensoria Pública da União no caso da Ocupação Zumbi dos Palmares, em 12 de agosto de 2022, foi deflagrada por uma intimação judicial que a convocava a participar de audiência especial designada para 11 de outubro do mesmo ano. Essa audiência não tinha como finalidade a produção de provas ou a definição do mérito da posse, mas a discussão das condições de desocupação do imóvel. O documento que formalizou essa intimação pode ser interpretado como o ponto de ativação de uma rede que já estava, nos bastidores, em processo de articulação.

A notificação eletrônica provocou a abertura de um processo de assistência jurídica no âmbito da Defensoria Pública da União, inicialmente distribuído ao 8º Ofício

Cível por se tratar de ação possessória. O defensor regional de direitos humanos, entretanto, já havia sido previamente informado sobre o caso pela professora que coordena o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, a quem considera uma amiga com quem já vem trabalhando em outros casos de conflitos fundiários e com quem, como costuma afirmar, aprende muito sobre o tema.

O defensor regional de direitos humanos ao tomar conhecimento da abertura do processo de assistência jurídica solicitou a redesignação do processo do 8º Ofício Cível para o 1º Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva, onde atua como titular, revelando, assim, a presença de uma rede informal de alerta e circulação de informações que antecede a formalização institucional da demanda. Com esse movimento, o defensor não apenas reivindicou para si o caso, mas reinscreveu o conflito em um novo regime de significação institucional, deslocando-o de uma disputa possessória cível para uma situação de potencial violação de direitos humanos. O despacho administrativo que documenta essa transição, embora não analisado aqui em sua materialidade, revela uma primeira mediação significativa entre esferas de saber – do direito civil para os direitos humanos.

A Defensoria Pública da União (DPU) é reconhecida pelo juízo como representante processual legitimada da coletividade ocupante, nos termos da Lei Complementar nº 80/1994, dispensando, portanto, a apresentação de procuração individual. Essa atuação diferencia-se do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin (NAJUP) que não atua no processo como representante legal da coletividade, mas como amigo da corte, posição, por seu turno, relevante para o caso e essencial para subsidiar as manifestações da DPU. O NAJUP produz documentos, declarações e intervenções públicas que expressam uma perspectiva pedagógica, crítica e militante do direito. O juízo reconhece essa contribuição, mas delimita que a representação formal cabe, exclusivamente, à DPU.

A divisão institucional de funções evidencia diferentes formas de legitimação no campo jurídico. De um lado, encontra-se a Defensoria Pública da União, órgão estatal que atua com base na técnica jurídica e na autoridade que lhe é delegada pelo Estado; de outro, o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, que tensiona os limites do direito a partir da experiência vivida e da crítica política. A documentação produzida por ambos – ofícios, petições, relatórios, entre outros – compõe um fluxo de inscrições em cooperação, no qual cada ator contribui, a seu modo, para estabilizar uma leitura da realidade que reconheça os moradores da ocupação como sujeitos de direitos e influencie os desdobramentos do processo, de modo que a desocupação do imóvel ocorra sem o uso da violência policial e com a oferta de alternativas habitacionais aos ocupantes.

O fluxo de inscrições, segundo Latour e Woolgar (1997), é o processo por meio do qual fatos e acontecimentos do mundo são transformados em registros duradouros – relatórios, gráficos, mapas, laudos, petições – que funcionam como representações simplificadas e comparáveis, permitindo sua circulação e estabilização em diferentes contextos. Ao traduzir o real em signos manipuláveis, essas inscrições não apenas descrevem, mas também produzem e distribuem poder, uma vez que o controle sobre esses registros define o que pode ser reconhecido como fato, verdade ou decisão legítima. Essa perspectiva analítica permite compreender que conhecimento e autoridade se constroem nas práticas cotidianas das ciências – e, por analogia, do direito e das instituições.

Os documentos elaborados e postos em circulação pelo defensor não apenas registram, mas produzem realidades jurídicas e políticas. Funcionam como inscrições (Latour e Woolgar, 1997) que condensam e estabilizam uma determinada leitura do mundo social, tornando-a legível e passível de circulação entre diferentes arenas institucionais. Ao redigir ofícios, petições ou relatórios, o defensor não se limita a formalizar juridicamente uma demanda, mas traduz experiências de sofrimento e exclusão em categorias jurídicas – como direito à moradia, função social da propriedade e dignidade da pessoa humana – por meio de pontes construídas entre os saberes dos movimentos sociais e os parâmetros normativos do campo jurídico. Sua prática, nesse sentido, mobiliza categorias e técnicas próprias do direito, mas as reinscreve em uma lógica de mediação intersetorial, que ultrapassa a litigância tradicional e se orienta à construção de soluções sensíveis e politicamente qualificadas para as complexas tramas da desigualdade urbana.

A Defensoria Pública da União tanto contribui para constituir no processo esse grupo como “sujeito vulnerável” como opera como sua mediadora institucional. Os argumentos jurídicos do defensor são reconhecidos e legitimados pelo Judiciário por se tratar de interlocutor dotado de autoridade no campo do sistema justiça. Sua atuação no caso foi observada por nós tanto nos canais formais do processo judicial – por meio de petições, manifestações escritas, atas de audiências e interposição de recursos – e, posteriormente, expandida para as ações extrajudiciais como envio de ofícios, visita técnicas e participação em audiências públicas.

Observando que o processo judicial evoluía para uma desocupação forçada sem que houvesse alternativas habitacionais asseguradas para as famílias da Ocupação Zumbi dos Palmares. Em 12 de abril de 2023, o defensor, então, protocolou uma petição em que reafirmava a centralidade do direito à moradia como expressão do princípio da dignidade da pessoa humana, sustentando a urgência da

implementação de medidas protetivas como condição inafastável para qualquer remoção. O documento condensava, em linguagem técnico-jurídica, uma série de argumentos pelos quais se buscava reposicionar a coletividade ocupante não como objeto de intervenção estatal, mas como sujeito de direitos fundamentais, com necessidades específicas, reconhecidas pelo ordenamento constitucional e pelo direito internacional dos direitos humanos.

O direito à moradia, enquanto direito fundamental social inerente à realização da dignidade da pessoa humana e ao conteúdo do mínimo existencial, deve prevalecer diante da ponderação de interesses em concreto. E, no caso dos autos, é especialmente relevante o cuidado em se buscar e se disponibilizar soluções concretas para as pessoas envolvidas na ocupação, tendo em vista se tratar de um grupo extremamente vulnerabilizado, do ponto de vista social, econômico e ambiental, dentro do qual ainda se encontram hipervulneráveis, como crianças, idosos, pessoas com deficiência e mulheres.

Sabe-se que esse grupo de pessoas sofre riscos à segurança, à saúde e à própria vida, enquanto se mantiver no referido prédio público, que apresenta inúmeros riscos de desabamento, além de condições precárias pela ausência de serviços basilares, como saneamento básico, por exemplo. É de interesse geral que as vidas dessas pessoas sejam protegidas, no entanto, o grave risco imposto não pode servir de subterfúgio para que entidades públicas precipitem a remoção das famílias sem antes garantir todas as condições para que encontrem imediatamente uma alternativa habitacional.

É esse, aliás, o entendimento já adotado no âmbito do e. Supremo Tribunal Federal (...). (Justiça Federal (2ª Região), Processo 5080302-24.2021.4.02.5101/RJ, Evento 323, PET1, Páginas 1-2)

A peça processual inscrevia no processo a situação concreta de “vulnerabilidade” dos ocupantes, marcada pela presença de crianças, idosos, pessoas com deficiência e gestantes em um imóvel precário e insalubre, sem alternativa de habitação. Dessa forma, o defensor formalizava juridicamente uma realidade social e ativava, simultaneamente, dispositivos normativos diversos, tais como: a decisão do Ministro Edson Fachin em caso análogo e o Comentário Geral nº 7 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, construindo um campo discursivo juridicamente e politicamente articulados em torno da proibição de despejos forçados sem oferta de alternativa habitacional.

“Ademais, assiste razão à recorrente quando aduz a relevância do tema sob o ponto de vista econômico e social. A discussão sobre o alcance do direito à moradia afeta, de um lado, um dos principais problemas nacionais que é o déficit habitacional. De outro, o direito à moradia também constitui óbice à atividade relevante de ordenação territorial, o que atinge diretamente a reforma urbana e o direito à cidade. É preciso registrar, por fim, que o direito à moradia recebe especial proteção pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, como se depreende, v.g., do

Comentário Geral 7 do Comitê de Direitos Econômicos e Sociais, a ensejar, eventualmente, responsabilização internacional do Estado brasileiro, em caso de descumprimento. Essa perspectiva empresta, por outra razão, repercussão geral à matéria. No caso, há pedido na inicial para o fim de impor a ora agravada a obrigação de “que inscreva os ocupantes dos imóveis notificados (...) em programas de desenvolvimento urbano” (eDOC 1, p. 40). Na específica situação dos autos, considerando-se concreta e unicamente as circunstâncias do caso com sua projeção de índole constitucional, o pedido inicial alternativo se impõe à luz da Constituição da República e da mitigação de danos pelo deslocamento em áreas de adensamento urbano mesmo não regularizadas. Antes o exposto e com essas considerações, com fulcro especialmente no parágrafo segundo do artigo 21 do RISTF, dou provimento ao agravo para o fim de prover parcialmente a pretensão recorrente, e por conseguinte, reformar o acórdão que manteve a sentença no ponto em que julgou improcedente o pedido de inclusão dos ocupantes dos imóveis notificados da Comunidade da Rua Gerônimo de Abreu do Vale em programas de desenvolvimento urbano do recorrido, decisão específica e concreta para o efeito dos presentes autos.” (Justiça Federal (2ª Região), Processo 5080302-24.2021.4.02.5101/RJ, Evento 323, PET1, Página 3 – grifos do original)

A estratégia discursiva adotada pelo defensor – baseada na mobilização de dispositivos normativos e argumentos intersetoriais – revela uma prática jurídica que transcende o processo judicial formal. Ao solicitar a concessão de aluguel social ou alternativas para reassentamento de todas as famílias, a petição convoca o Poder Judiciário a acionar o Poder Executivo, operando como vetor de responsabilização interinstitucional. Esse deslocamento do eixo decisório exemplifica o que Latour (2012) chamaria de expansão da rede: o documento faz circular atores, responsabilidades e expectativas entre esferas antes dissociadas.

Nesse sentido, faz-se imprescindível que se concretize, junto às autoridades competentes, um plano de reassentamento de todas as famílias alcançadas pelo presente litígio. Contudo, diante da iminente interdição do prédio, a título de urgência, a DPU requer também que seja concedido o benefício do aluguel social a cada uma das famílias que venham a ser removidas, perdurando o gozo do benefício enquanto não haja o devido reassentamento, de todos os envolvidos, em locais que comportem moradia digna e adequada.

Tal solução encontra guarida não só na normativa constitucional e convencional regente, mas também, de maneira específica, em decretos estadual e municipal que disciplinam expressamente o tema. Tratam-se do Decreto nº 44052/13, do Estado do Rio de Janeiro, e do Decreto nº 44637/18, do Município do Rio de Janeiro, ambos os quais disciplinam a concessão, a fiscalização e a supervisão do aluguel social. (Justiça Federal (2ª Região), Processo 5080302-24.2021.4.02.5101/RJ, Evento 323, PET1, Página 4 – grifos do original)

Porém, apesar dos esforços empreendidos no processo judicial, a iminência da desocupação sem acenar para qualquer medida protetiva concreta fez com que o defensor intensificasse sua atuação extrajudicial, mobilizando diretamente os órgãos do Poder Executivo na tentativa de construir, coletivamente, uma solução minimamente digna para as famílias ameaçadas de remoção. Essa inflexão estratégica ganha materialidade nos ofícios expedidos também em 12 de abril de 2023 ao secretário municipal de habitação e ao secretário estadual de habitação de interesse social. Nesses documentos, a Defensoria Pública da União solicita, com urgência, o pagamento de aluguel social, ressaltando o risco de violação de direitos humanos caso a desocupação ocorresse sem essas garantias mínimas.

Ambos os ofícios reiteram a condição de “vulnerabilidade” das mais de 100 famílias envolvidas – algumas delas compostas por crianças, idosos, pessoas com deficiência e mulheres grávidas –, e alertam que o grave risco à segurança e à saúde não pode ser usado como justificativa para remoções forçadas sem contrapartida habitacional imediata. Ainda que ancorados em fundamentos jurídicos (como os decretos estaduais e municipais que preveem expressamente tais medidas), os documentos revelam uma prática defensorial que transcende os autos e busca produzir efeitos no mundo concreto, atuando diretamente junto aos entes administrativos responsáveis pela política habitacional.

Os ofícios expedidos à Secretaria Municipal de Habitação e à Secretaria Estadual de Habitação de Interesse Social reforçam essa dimensão extrajudicial da atuação defensorial. Produzidos no mesmo dia da petição judicial, esses documentos reiteram a situação de “vulnerabilidade” das famílias e tentam mobilizar diretamente os entes públicos responsáveis por políticas habitacionais. Esse movimento do defensor, entretanto, encontra obstáculos na lógica fragmentada da administração pública, evidenciada pela resposta evasiva da Secretaria Estadual, que recusa a atuação sob o argumento de não ser parte formal do processo de reintegração de posse. Esse episódio revela os limites da mediação institucional quando confrontada com uma racionalidade estatal refratária à articulação interinstitucional.

Nesse movimento, vale notar que o defensor reinscreve o acesso à justiça como prática ampliada de interlocução interinstitucional, em que o direito de acessar direitos passa a depender da capacidade de fazer-se ouvir por múltiplos canais, inclusive fora da arena judicial. Os documentos postos em circulação, nesse contexto, operam como modos de inscrição de dados, argumentos, expectativas de direitos e responsabilidades em uma rede híbrida de atores e contribuem para reorganizar as relações entre instituições e influenciar para que o problema seja

deslocado do centro de uma decisão jurídica potencialmente geradora de outros problemas sociais graves para o campo da ação pública articulada.

A análise dos documentos elaborados e postos em circulação pelo defensor regional de direitos humanos no caso da Ocupação Zumbi dos Palmares, revela sua existência enquanto atores que condensam disputas simbólicas, constroem pontes entre campos e performam modos específicos de atuação institucional. Esses documentos tornam visível uma prática jurídica expandida, na qual a defesa de direitos humanos de pessoas em situação de “vulnerabilidade” não se limita à arena judicial, mas exige a capacidade de interpelar diferentes campos – jurídico, político e administrativo – e, sobretudo, de ouvir e fazer-se ouvir nos entrelugares da política e do direito.

As estratégias do defensor regional de direitos humanos – presença nos territórios, ativação de redes interinstitucionais e investimento em atos extrajudiciais – encarnam o reposicionamento institucional, no qual a Defensoria Pública reivindica promoção (e não só defesa reativa) de direitos humanos.

Esse modo de fazer acesso à justiça expandido não se constrói de forma isolada, mas se enraíza na tessitura de redes intersetoriais que sustentam e dão densidade às práticas defensoriais. Como os documentos analisados deixam entrever, a atuação do defensor depende não apenas do domínio técnico-jurídico, mas da capacidade de mobilizar interlocuções, estabelecer alianças e sustentar escutas sensíveis em meio à complexidade dos problemas sociais e das disputas.

Nesse cenário, as redes afirmam-se como suporte indispensável à ação dos defensores regionais de direitos humanos e como terreno no qual se produz um certo modo de fazer acesso à justiça, que se orienta pelo reconhecimento dos problemas, a construção das narrativas a partir das histórias de vida e a formulação de soluções jurídicas abertas ao encontro com o outro com potencial de romper com o modelo de justiça tutelar (Simião, 2014).

3.1 Centralidade das redes nas práticas do defensor regional de direitos humanos

No dia 5 de junho de 2023, o defensor regional de direitos humanos fez uma visita à Ocupação Zumbi dos Palmares. A agenda havia sido articulada pela professora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, que nos aguardava no local com alunas do projeto de extensão e uma assessora parlamentar. Ao adentrarmos o prédio, os sinais da precariedade saltavam aos olhos: paredes com reboco caído, ferragens expostas, odor forte e denso de lixo e

urina, e a penumbra instalada devido ao corte de energia elétrica realizado alguns meses antes pela companhia de energia elétrica e ao fechamento improvisado das janelas pelos próprios moradores.

Foi a liderança comunitária da ocupação, quem nos recebeu e ajudou a organizar a roda de conversa no andar térreo do prédio. Ali, entre adultos atentos, crianças curiosas e cachorros inquietos, instaurou-se um espaço coletivo de escuta e construção. A professora contextualizou os desdobramentos do processo judicial em curso, ressaltando a importância da mobilização conjunta e alertando para os riscos das decisões individualizadas. Em seguida, entregou à liderança comunitária da ocupação o relatório social produzido pelos estudantes, gesto que o emocionou. O defensor, por sua vez, apresentou os ofícios já encaminhados pela Defensoria Pública da União, explicou seu conteúdo aos moradores e acolheu deles suas expectativas em relação ao futuro: permanecer no imóvel, lutar por aluguel social ou aceitar eventual proposta de realocação? Os moradores responderam que optariam por seguir as orientações da rede que ali se articulava, uma demonstração de confiança.

A entrega de um relatório social, o cuidado na explicação dos documentos enviados, o ato de reunir os moradores para conversar sobre os rumos da ocupação são inscrições de um modo de atuação jurídico-política que se ancora em vínculos de confiança e compromisso mútuo. Nessa rede, o defensor mobiliza seu capital jurídico e simbólico⁹ (Bourdieu, 2001; 2007) não para exercer autoridade sobre os moradores, mas para compreender suas condições de vida e expectativas de direitos e traduzi-los ao campo jurídico, reconfigurando, dessa forma, o fazer acesso à justiça.

Ao observar o trabalho do defensor regional de direitos humanos em campo, percebemos que suas práticas só podem ser compreendidas em relação ao contexto em que se produzem, pois ele atua como um ator-rede¹⁰. Sua prática se constitui por meio de mediações que articulam diferentes agentes e instituições para construir, coletivamente, sentidos sobre justiça. A atuação coletiva na promoção e garantia de direitos humanos não se reduz, portanto, a agenciamentos individuais,

⁹ O capital jurídico deriva do domínio técnico da linguagem e das práticas do Direito – títulos, cargos, competências e legitimidade institucional –, enquanto o capital simbólico corresponde ao reconhecimento social desse domínio, isto é, à capacidade de fazer valer determinada visão de mundo como legítima.

¹⁰ Para Bruno Latour (2012), nenhum ator age isoladamente, o ator só existe e adquire poder de agir porque está conectado a outros atores, formando uma rede de mediações e traduções que possibilitam a ação. Assim, o ator não é uma entidade estável, mas um nó em movimento, cuja identidade se define pelas conexões que estabelece e pelos efeitos que produz nessas interações.

na verdade, configura-se como uma prática distribuída, um modo de fazer que se atualiza na negociação contínua entre atores que integram essa rede híbrida, e que exige uma disposição de abertura à alteridade. Ela revela que a garantia de direitos não se reduz à mera aplicação de leis, mas depende da capacidade de escuta ativa, criatividade institucional e responsividade política frente às assimetrias de poder que marcam a administração da justiça no país (Kant de Lima, 2004; Mendes, 2004).

A atuação em rede, baseada na interdependência entre atores e na construção coletiva de estratégias, tem na cooperação entre agentes públicos e membros da sociedade civil um de seus pilares centrais. Essa dinâmica, presente no cotidiano do trabalho, revela que o acesso à justiça e aos direitos humanos enquanto prática institucional se trata de uma construção relacional, sustentada pela capacidade de transformar “vulnerabilidades” em agência política para a reivindicação de direitos. Por isso, acreditamos que seja importante destacar a colaboração entre o procurador da República do Ministério Público Federal, o defensor regional de direitos humanos das Defensoria Pública da União e a professora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, relação que reflete não apenas afinidade institucional, mas também uma aliança estratégica para a garantia de direitos em contextos de “vulnerabilidade” extrema.

O Ministério Público Federal adentrou ao caso, por meio da Procuradoria Regional dos Direitos dos Cidadãos, o caso foi acompanhado por um procurador da República que também integra o círculo de confiança do defensor regional de direitos humanos e com quem trabalha em cooperação em diversos outros casos. O procurador, assim como o defensor, trabalhou ao longo do processo em uma perspectiva de fazer com que os ocupantes do imóvel fossem reconhecidos como sujeitos de direitos a fim de que o caso não fosse tratado como uma “questão de polícia”, mas de “políticas sociais”.

Já havíamos relatado antes que o caso da Ocupação Zumbi dos Palmares foi levado à Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Federal da 2ª Região a partir do pedido de admissão formulado pelo procurador do Ministério Público Federal. A audiência de admissibilidade aconteceu em 10 de outubro de 2023, e a visita técnica da Justiça Federal do Rio de Janeiro à Ocupação em 13 de dezembro 2023. O relato da visita técnica elaborado pela juíza federal descreveu a situação do imóvel, a interação com os moradores e registrou algumas fotografias do local.

No dia da visita técnica, às 11h, a Juíza Federal relatora do caso perante a Comissão de Soluções Fundiárias, acompanhada de outros membros da comissão, representantes do Instituto Nacional do Seguro Social, Defesa Civil municipal e demais autoridades, dirigiram-se à Ocupação Zumbi dos Palmares, onde foram

recebidos pela professora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, pelo procurador da República, pelo defensor regional de direitos humanos e uma assessora de um vereador que vinha acompanhando o caso. A magistrada destacou que a visita não visava promover a desocupação forçada, mas sim conhecer de perto a realidade da ocupação, ouvir os moradores e buscar soluções dialogadas e humanizadas para o conflito fundiário.

A visita foi encerrada às 11h40. No retorno ao prédio da Justiça Federal que ficava a pouco metros de distância da ocupação, foi realizada uma roda de conversa com os representantes da Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal e do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin e demais membros da comissão.

Nessa roda de conversa, improvisada em frente ao *hall* de elevadores do prédio, o defensor, o procurador e a professora buscavam alertar a juíza que a decisão a ser tomada precisava levar em consideração, não apenas a necessidade de desocupação em razão da precariedade do imóvel, mas também as necessidades concretas daquelas mais de 100 famílias, que já haviam constituído naquela região seus meios de subsistência, com acesso à saúde nas clínicas da família da região e educação, pois suas crianças estavam matriculadas em escolas próximas daquele endereço. No entanto, a forma apressada com que aquela roda de conversa se desenrolou gerou preocupação entre eles quanto à possibilidade de que a Comissão de Soluções Fundiárias produzisse um relatório e um plano de ação que não levasse em consideração a complexidade do caso.

O esforço de aproximação entre os membros da comissão e a realidade vivida pelos ocupantes encontrou limites nas dinâmicas institucionais e nos modos de operação do próprio sistema de justiça. A improvisação do diálogo no *hall* do prédio da Justiça Federal, logo após a visita, tornou visível a dificuldade da magistrada relatora em estabelecer um diálogo efetivo não apenas com os moradores, mas também com os representantes de instituições estatais voltadas à defesa de direitos humanos.

A impressão compartilhada pelo grupo era a de que havia, por parte da juíza, uma tendência a simplificar o caso, reduzindo-o aos marcos jurídicos convencionais – isto é, aos pontos formalmente controvertidos em uma ação de reintegração de posse: a titularidade do imóvel e a legitimidade da ocupação. Diante desse enquadramento restritivo, que converteria uma complexa disputa social em uma mera oposição binária entre “proprietário” e “invasor”, a rede de atuação coletiva reagiu rearticulando-se em uma estratégia mais ampla.

Às vésperas da visita técnica promovida pela Comissão de Soluções Fundiárias, o procurador da República, já havia proposto uma ação civil pública distribuída por dependência à ação de reintegração de posse. A peça jurídica formulava uma narrativa em que a destinação do imóvel à política de habitação de interesse social tornava-se o ponto central de uma disputa sobre o sentido e a função do patrimônio público. Os pedidos contidos nos documentos propunham um deslocamento do eixo do conflito fundiário e a instauração de um novo regime de inteligibilidade, evocando marcos normativos que regulam a conversão de imóveis da União para fins habitacionais.

Coerente com o modo de agir já identificado entre os atores que integram a rede de defesa de direitos humanos, o procurador da República se posiciona como intérprete autorizado da norma constitucional, mobilizando o capital institucional e simbólico (Bourdieu, 2007) do Ministério Público Federal para ressignificar os contornos do caso. Acionando os princípios da função social da propriedade e da supremacia do interesse público, o procurador da República demandava a ampliação do escopo da controvérsia, propondo que a discussão sobre a destinação do imóvel – e não apenas sobre posse e propriedade – fosse incorporada à pauta decisória. Assim, o procurador não apenas requeria uma providência judicial, mas performava um ato de mediação (Latour, 2012) que visava reposicionar o conflito como expressão de um desequilíbrio estrutural entre direito formal e justiça material, convocando o Judiciário a intervir como agente de redistribuição.

Após a visita técnica da Comissão de Soluções Fundiárias e em diálogo com o procurador da República e com a professora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, o defensor regional de direitos humanos, decidiu formalizar a intervenção da Defensoria Pública da União (DPU) na ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal como assistente litisconsorcial. A petição da DPU embarcou na narrativa jurídica posta pelo Ministério Público Federal, mas a atualizou para incluir os interesses dos moradores da ocupação, recolocando a questão sob o prisma específico da atuação defensorial: a garantia dos direitos humanos das pessoas e grupos em situação de “vulnerabilidade”.

A petição de intervenção do defensor na ação civil pública do Ministério Público Federal não apenas reiterou o pedido de destinação do imóvel à política habitacional, mas traduziu esse pedido em termos mais específicos: que a destinação fosse feita prioritariamente às famílias da ocupação, reconhecendo a “vulnerabilidade” de sua condição, e que se assegurasse o pagamento de aluguel social enquanto medida provisória de proteção até o reassentamento definitivo.

As petições formuladas pelo defensor e pelo procurador, assim como o relatório produzido pelo Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, constituíram a expressão jurídico-política de uma atuação articulada em rede. Os argumentos apresentados nos autos ganharam densidade e legitimidade a partir dos mapeamentos realizados sobre o perfil e as trajetórias das famílias ocupantes do imóvel, evidenciando que a produção de provas e narrativas jurídicas foram atravessadas por saberes situados e práticas colaborativas. Essa cadeia de cooperação transformou o pedido de destinação habitacional, inicialmente apresentado pela instituição fiscal da lei, em uma estratégia integrada de proteção social, orientada pelo reconhecimento da “vulnerabilidade” e pela afirmação do direito à moradia como eixo estruturante da dignidade dos moradores.

Contudo, a resposta judicial às petições do procurador da República e do defensor público federal frustrou, em um primeiro momento, as expectativas de reposicionamento do conflito fundiário, tal como pretendido pela rede. Em 18 de dezembro de 2023, o juiz indeferiu o pedido de tutela de urgência formulado na ação civil pública, reinscrevendo o caso nos limites estritos da demanda possessória originária e reafirmando os marcos convencionais da legalidade em detrimento dos apelos emergentes por justiça social. Embora a decisão reconhecesse tanto o prolongado impasse institucional quanto a gravidade da situação habitacional enfrentada pelos ocupantes, fundamentou sua negativa na separação dos poderes e na precariedade física do imóvel, considerados obstáculos à concessão de qualquer medida antecipatória.

O Relatório de Visita Técnica à Ocupação Urbana Zumbi dos Palmares feito pela juíza-relatora da Comissão de Soluções Fundiárias foi anexado ao processo de reintegração de posse no dia seguinte, 19 de dezembro de 2023. A juíza-relatora destacou a urgência de proteger o direito fundamental à moradia, especialmente diante da situação de “vulnerabilidade” social vivida pelas famílias ocupantes e dos riscos estruturais do imóvel ocupado, de propriedade do Instituto Nacional do Seguro Social. Entre as recomendações formuladas, a juíza-relatora apontou para a necessidade de implementação imediata de políticas públicas direcionadas às famílias da ocupação, com o envolvimento das Secretarias Municipais de Habitação e de Assistência Social, especialmente no que se referia ao cadastramento dos ocupantes no Cadastro Único, como forma de assegurar um tratamento digno e o acesso a direitos sociais fundamentais. O documento foi direcionado ao juiz da 2ª Vara Federal para que tais recomendações pudessem ser consideradas na condução do processo de reintegração de posse.

Ao tempo da apresentação do relatório pela juíza-relatora, o defensor regional de direitos humanos, havia também proposto uma outra ação civil pública, em favor

das famílias da Ocupação Zumbi dos Palmares, na qual sustentava que os moradores, famílias em situação de “vulnerabilidade”, não contavam com qualquer proposta de reassentamento por parte do poder público, e que sua remoção sem alternativas concretas violaria frontalmente o direito à moradia, a dignidade da pessoa humana e a função social da propriedade. Na petição o defensor apontava que os direitos sociais, como o direito à moradia, não são direitos de segunda categoria, subordinados à disponibilidade orçamentária, mas sim exigíveis e dotados de juridicidade. Defendia que a moradia integra o núcleo essencial de diversos instrumentos normativos, como a Convenção sobre os Direitos da Criança (Decreto 99.710/1990), o Estatuto do Idoso e os artigos 5º e 6º da Constituição Federal, os quais impõem ao estado obrigações de respeito, proteção e promoção desses direitos. Assim, a eventual remoção das famílias, sem que lhes fosse assegurado um local alternativo digno, representaria violação aos direitos fundamentais e risco à ordem pública, à saúde e à segurança.

A petição também enfatizava que o direito de propriedade não é absoluto e deve ser interpretado à luz da função social, sobretudo quando se trata de imóveis públicos inativos ou subutilizados. Nesse sentido, lembrou que a própria Secretaria do Patrimônio da União detinha, desde 2017, milhares de imóveis vagos que deveriam ser destinados à moradia popular. A ausência de uma política habitacional permanente, segundo a instituição, estaria levando parcelas significativas da população a ocupar imóveis abandonados em condições precárias.

O defensor invocou, ainda, as Resoluções nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos e nº 90/2009 do Conselho Nacional de Justiça, que orientam o Judiciário a evitar remoções forçadas e privilegiar soluções intersetoriais, com a participação de todos os entes envolvidos, como forma de promover a regularização fundiária e prevenir o agravamento da exclusão social. Destacando que pessoas removidas não desaparecem com a ordem judicial, e que a reintegração de posse, sem mediação e políticas públicas adequadas, contribuiria para o aumento da população em situação de rua.

Diante desse quadro, o defensor pedia que a ação civil pública fosse reconhecida como conexa à ação possessória em curso, e que o Instituto Nacional do Seguro Social e a União fossem citados para apresentar defesa e, ao final, fossem condenados a transferir o imóvel ao rol patrimonial da União com destinação habitacional por interesse social. Assim como, a citação do Município do Rio de Janeiro para fazer o pagamento de aluguel social às famílias até que fossem reassentadas em habitações definitivas.

A dificuldade de estabelecer um diálogo no âmbito do processo judicial e da Comissão de Soluções fundiárias, fez com que a professora que coordena o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, então, propusesse ao Ministério Público Federal que organizasse uma audiência pública, que o fez usando do seu capital simbólico para convocar as autoridades que poderiam contribuir com soluções concretas de habitação para as famílias da Zumbi dos Palmares.

Foram realizadas duas audiências, nos dias 16 e 25 de julho de 2024, reunindo, em torno da mesa de negociações, o defensor regional de direitos humanos, o procurador da República, representantes das secretarias municipal e estadual de habitação e uma deputada estadual com mandato vinculado ao movimento dos sem-terra. De forma remota, também participaram representantes do Instituto Nacional do Seguro Social e da Secretaria de Patrimônio da União. No auditório, acompanharam os trabalhos moradores e lideranças da Ocupação Zumbi dos Palmares, membros do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin e assessores de mandatos parlamentares de vereadores, compondo um cenário plural de interlocução entre diferentes atores, inclusive, os sujeitos diretamente afetados pela possível desocupação.

Segundo o procurador da República (TRF2, 2024), na primeira audiência não houve qualquer comprometimento por parte dos entes, as falas foram muito evasivas sobre uma engenharia que parecia muito complexa. A partir da segunda audiência foram possíveis alguns encaminhamentos: 1) a Secretaria do Patrimônio da União e o Instituto Nacional do Seguro Social indicaram a possibilidade de destinação do imóvel; 2) o Estado do Rio de Janeiro manifestou interesse em assumir o imóvel para transformá-lo em unidades habitacionais para famílias de baixa renda do Programa Minha Casa, Minha Vida com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial; e 3) o Município ficou de informar se no curso das reformas necessárias à transformação do imóvel em unidades habitacionais, haveria a possibilidade de pagamento de aluguel social. O Município não se comprometeu de imediato na audiência, pois precisava consultar a viabilidade jurídica dessa proposta já que as regras municipais de concessão do benefício são muito restritivas. Fazia-se necessário, portanto, levar o caso ao conhecimento do gabinete do Prefeito para dar uma resposta acerca da viabilidade.

Entretanto, em 16 de agosto de 2024, no curso das negociações fruto da audiência pública sobreveio a sentença no processo de reintegração de posse da Ocupação Urbana Zumbi dos Palmares, abrangendo inclusive as duas ações civis públicas conexas ao caso. A decisão, embora tenha expressado de forma significativa os efeitos das mobilizações jurídicas, políticas e institucionais articuladas por

diversos atores – como o defensor, o procurador da República e a professora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin –, determinou a remoção da ocupação.

A performance desses atores produziu um deslocamento relevante na forma como o conflito foi juridicamente enquadrado. Ao ampliar o escopo da lide para além da lógica possessória tradicional, o processo passou a reconhecer direitos fundamentais dos ocupantes. Esse deslocamento é visível, por exemplo, no reconhecimento expresso do juízo, que ampliando a controvérsia para abarcar as ações civis públicas, declarou que a controvérsia não se limitava mais à titularidade da posse, mas passava a abarcar, de modo integrado, a questão social da moradia e a função pública do imóvel.

As mobilizações interinstitucionais contribuíram para inscrever no processo judicial discursos e práticas de direitos humanos que deslocaram o centro da análise da legalidade formal da posse para a responsabilidade do estado diante da omissão na formulação e implementação de políticas públicas habitacionais. A petição do defensor, por exemplo, operou como uma prática de tradução (Latour, 2012), ao reinterpretar o conflito possessório à luz da “vulnerabilidade” dos ocupantes, dos marcos internacionais de direitos humanos e da decisão do Supremo Tribunal Federal firmada na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 828.

Essa tradução performativa fica evidenciada na sentença, que incorpora trechos literais das argumentações desenvolvidas nas ações civis públicas, reconhece a condição de extrema pobreza das famílias e responsabiliza os entes federativos – especialmente o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – pela omissão prolongada na destinação e manutenção do imóvel. Embora tenha reafirmado o direito do INSS à reintegração da posse, o juiz afastou sua pretensão de receber indenização por taxa de ocupação, ante a situação de “vulnerabilidade” dos ocupantes.

Sob a ótica da Análise Econômica do Direito, o pedido também não merece prosperar. A condenação dos ocupantes ao pagamento das pretensas taxas de ocupação seria, sob o ponto de vista pragmático, inexequível. São famílias em situação de extrema pobreza que merecem ser acolhidas pelo Poder Público, não por ele condenadas, para que possam ver o seu direito ao mínimo existencial provido pelo braço assistencialista do Estado. A vulnerabilidade dos réus denota ser improvável – senão, impossível – que viessem a pagar qualquer espécie de verba ressarcitória em favor da Administração Pública. “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (art. 20, caput

da LINDB). (Justiça Federal (2ª Região), Processo 5080302-24.2021.4.02.5101/RJ, Evento 591, SENT1, Página 5)

A decisão determinou que o Instituto Nacional do Seguro Social, a União e o Município do Rio de Janeiro elaborassem um plano conjunto para a destinação pública do imóvel e o reassentamento das famílias, reconhecendo que a precariedade habitacional enfrentada pelos ocupantes resultava da ausência histórica de políticas públicas eficazes. Embora o juízo tenha recusado impor medidas pontuais – sob o argumento de que não lhe caberia substituir a administração pública em suas escolhas discricionárias –, impôs aos entes estatais o dever de apresentar estratégias concretas para assegurar a inclusão das famílias em programas de assistência social e habitação.

Ainda que a sentença tenha acolhido apenas parcialmente as reivindicações formuladas pelo procurador da República e pelo defensor regional de direitos humanos, ela representa uma inflexão significativa na forma de condução de litígios fundiários coletivos. Ao sinalizar a abertura para alternativas à lógica estrita e descontextualizada da reintegração com uso da força policial, a decisão reconhece, ainda que de maneira limitada, a legitimidade das demandas por moradia digna e a responsabilidade do estado frente à “vulnerabilidade” social.

Dessa forma, observamos que as mobilizações analisadas não apenas reposicionaram os sujeitos no processo, mas também ressignificaram os termos do conflito, influenciando diretamente o conteúdo da decisão judicial. O caso demonstra uma prática de acesso à justiça, que vai além do mero direito de levar ao conhecimento do judiciário demandas por direitos, fazendo-se sobretudo na capacidade de inserir as histórias de vida e sentidos de justiça de grupos historicamente marginalizados nas arenas de poder.

Considerações finais

Texto: usar estilo “Corpo InSURgência”, disponível na Galeria de Estilos. A trajetória do conflito fundiário da Ocupação Zumbi dos Palmares, analisada neste artigo, serve como um microcosmo das lutas por moradia digna no Brasil. Ela explicita as profundas contradições que surgem quando direitos fundamentais – como a propriedade e a moradia – colidem no âmbito de um estado cuja ação permanece fragmentada e, muitas vezes, refratária à articulação intersetorial.

A produção e circulação de documentos – como o relatório do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin e as petições da Defensoria Pública da União – funcionaram como atos performativos que reinscreveram os

moradores no regime dos direitos, deslocando a discussão de uma mera disputa possessória para uma questão de direitos humanos e de política habitacional. Esse foi, sem dúvida, o maior êxito da atuação em rede, qual seja, constituir discursivamente e performativamente a “vulnerabilidade” e torná-la juridicamente inteligível, obrigando o sistema de justiça a reconhecer os ocupantes como sujeitos de direitos.

O trabalho da rede inscreveu a “vulnerabilidade” com efeitos positivos de reconfiguração dos termos do conflito, porém não conseguiu convertê-la de modo consistente em prática emancipatória, seja em razão (i) do desenho das audiências realizadas, que não previa a escuta direta dos ocupantes, mantendo as falas intermediadas por representantes institucionais; (ii) da visita técnica breve (cerca de 40 minutos), de baixa densidade interativa, mais voltada à verificação do que à produção dialógica de saídas junto aos ocupantes; e (iii) da estrutura do processo judicial que comprime oportunidades de participação substantiva. Nessas condições, a rede produziu trânsito de informações e documentos relevantes, mas pouca transferência de agência para os sujeitos do território.

Apesar dos obstáculos de uma justiça limitada por estruturas institucionais rígidas, o trabalho da rede demonstrou que o Judiciário pode ser tensionado para incorporar os discursos e as práticas do campo dos direitos humanos. A sentença final, ainda que determinasse a remoção, refletiu avanços ao exigir responsabilidade estatal na destinação do imóvel e no reassentamento das famílias, fruto de uma mobilização coletiva que traduziu “vulnerabilidades” em linguagem jurídica.

No entanto, a persistência de soluções paliativas, como o aluguel social insuficiente, expõe a continuidade de um ciclo de exclusão e os desafios que as redes que lutam a propósito dos direitos humanos precisam enfrentar para a construção de respostas que não apenas mitiguem os efeitos da “vulnerabilidade”, mas atuem na transformação estrutural das condições que a produzem. A experiência da Ocupação Zumbi dos Palmares evidencia, assim, tanto o potencial das articulações interinstitucionais e comunitárias na luta por direitos, quanto os limites impostos por uma racionalidade estatal que ainda privilegia soluções formais e desarticuladas das realidades sociais.

Referências

ABRAMS, Philip. Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado. Tradução de Rafael Macía Mejía e Orlando Jaramillo Gómez. *Journal of Historical Sociology*, v. 1, n. 1, p. 58-89, mar. 1988.

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. Introdução, organização e seleção Sergio Miceli. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BOURDIEU, Pierre. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 209-254.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

FOUCAULT, Michel. *O sujeito e o poder*. In: DREYFUS, Hubert L.; RABINOW, Paul. *Michel Foucault: uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica*. Tradução de Vera Portocarrero e Gilda Gomes Carneiro. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. Edição estabelecida por Michel Senellart; tradução Eduardo Brandão; revisão da tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

JUSTIÇA FEDERAL (2ª REGIÃO). *Ação de Reintegração de Posse n. 5080302-24.2021.4.02.5101*. Instituto Nacional do Seguro Social (autor) x Ocupantes do imóvel na Avenida Venezuela, nº 53, Praça Mauá, Rio de Janeiro (réus). Rio de Janeiro, 26 jul. 2021.

KANT DE LIMA, Roberto. Direitos civis e direitos humanos: uma tradição judiciária pré-republicana? *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, p. 49-59, 2004. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/5346>. Acesso em: 17 jul. 2025.

LATOUR, Bruno; WOOLGAR, Steve. *A vida de laboratório: a produção dos fatos científicos*. Tradução de Angela Ramalho Vianna. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

LATOUR, Bruno. *Reagregando o social: uma introdução à Teoria do Ator-Rede*. Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Sousa. Salvador: EDUFBA; Bauru: EDUSC, 2012.

MENDES, Regina Lúcia Teixeira. Igualdade à brasileira: cidadania como instituto jurídico no Brasil. *Revista de Ciências Criminais*, n. 13. Porto Alegre: Notadez, 2004.

MOREIRA, Thiago de Miranda Queiroz. *A criação da Defensoria Pública nos Estados: conflitos corporativos e institucionais no processo de uniformização do acesso à justiça*. 2016. 298 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

NEDER, Suely Pletz. Defensoria Pública, criação da Constituição de 1988. In: *Ensaio sobre impactos da Constituição Federal de 1988 na sociedade brasileira*. Brasília: Edições Câmara, 2008. (Série Coleções Especiais – Obras comemorativas, n. 2). p. 221-233.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. *Resumo do Censo da População em Situação de Rua – 2020*. Rio de Janeiro: Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos; Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos; Qualitest – Inteligência em Pesquisa, 2020. Disponível em: <https://psr2020-pcrj.hub.arcgis.com>. Acesso em: 30 maio 2025.

REGUEIRA, Chico; BRAGA, João Marcos; NASCIMENTO, Raphael. 'Série Ocupações': 13 mil famílias vivem em prédios abandonados do Rio; alguns correm risco de desabar. *G1 – RJ*, 22 maio 2023, 20h34. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/05/22/13-mil-familias-vivem-em-predios-abandonados-do-rio-alguns-correm-risco-de-desabar.ghhtml>. Acesso em: 29 maio 2025.

SILVA, Tomaz Tadeu da. *A produção social da identidade e da diferença*. In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 71-102.

SIMIÃO, Daniel S. Sensibilidades jurídicas e respeito às diferenças: cultura, controle e negociação de sentidos em práticas judiciais no Brasil e em Timor-Leste. *Anuário Antropológico*, v. 39, n. 2, p. 237-260, 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6829>. Acesso em: 30 ago. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO (TRF2). *Comissão de Soluções Fundiárias. Atuações iniciais da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2: junho de 2023 a setembro de 2024*. Organização: Ricardo Perlingeiro. Rio de Janeiro: Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 2024.

ZAMBONI, Márcio. Marcadores sociais da diferença. *Sociologia: grandes temas do conhecimento (Especial Desigualdades)*, São Paulo, v. 1, p. 14-18, 1 ago. 2014. Disponível em: https://assets-dossies-ipg-v2.nyc3.digitaloceanspaces.com/sites/2/2018/02/ZAMBONI_MarcadoresSociais.pdf. Acesso em: 23 fev. 2023.

Sobre a autora e o autor

Erika Alcantara Pinto

Professora de Direito da Universidade do Grande Rio; Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Contribuição de coautoria: Conceituação; Investigação; Metodologia; Visualização de dados; Escrita – primeira redação; Escrita – revisão e edição.

Luiz Eduardo de Vasconcellos Figueira

Professor Titular da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenador do Núcleo de Cultura Jurídica vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Doutor em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense.

Contribuição de coautoria: Conceituação; Administração do projeto; Supervisão; Escrita – revisão e edição.

Créditos de autoria: A autora e o autor declaram responsabilidade integral pelo conteúdo, redação e revisão do manuscrito.

Nota

Este artigo foi produzido no âmbito do Núcleo de Cultura Jurídica do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Informações sobre financiamento

A pesquisa não contou com auxílio ou financiamento externo.

Procedimento de avaliação

Avaliação por pares duplamente cega (*double-blind peer review*).

Declaração sobre conflito de interesses

A autora e o autor declaram inexistência de conflitos de interesse na realização e publicação deste estudo.

Declaração sobre o Uso de Inteligência Artificial

Para fins de correção ortográfica e gramatical foi utilizada a ferramenta de IA ChatGPT.

Declaração de disponibilidade de dados

Os dados que sustentam as conclusões deste estudo estão disponíveis no próprio artigo.

Editores responsáveis pelo fluxo editorial

Géssica Carolina Goulart Pinto, Mariana Rocha Malheiros e Marlon de Oliveira Xavier.