

# REGU LARI ZAÇÃO FUNDIÁRIA como elemento central



Instituto  
Brasileiro  
de Direito  
Urbanístico

Outubro 2021



FÓRUM NACIONAL DE  
REFORMA URBANA

para solução de conflitos fundiários urbanos

# FICHA TÉCNICA

**Organização:** IBDU e FNRU

**Apoio:** OAK

**Transcrição das apresentações:** Gilvanete Maria da Silva

**Edição:** Tereza Herling – Janeiro Projetos Urbanos

**Revisão:** Fernanda Costa e Rosane Tierno – IBDU

**Arte/Diagramação:** Jorge Lima

## OFICINAS REGIONAIS

**Organização:** Fernanda Costa, Rosane Tierno

**Apoio à organização:** Paulo Romeiro e Helena Duarte Marques

**Nivelamento Conceitual:** Rosane Tierno, Luciana Albuquerque Lima, Allan Ramalho Ferreira

**Exposição de Caso:** Adnamar Mota dos Santos (Dino), Isaac Pereira, Julia Molina, Cynthia Pinto da Luz, Cristiano Müller, Rosane Tierno e Vera Lúcia Barbosa de Oliveira

**Facilitação do debate:** Ana Carolina Santos Andrade, Alice Nohl, Beatris Rosas Cleto, Heloísa Azevedo, Paulo Romeiro

## OFICINA GRAMÁTICA JURÍDICA DA CAMPANHA DESPEJO ZERO

**Organização:** Julia Ávila Franzoni, Rosane Tierno, Paulo Romeiro

**Apoio à organização:** Helena Duarte Marques

**Exposições:** Guilherme Piantino Silveira Antonelli, Allan Ramalho Ferreira, Daisy Ribeiro

# FICHA CATALOGRÁFICA

---

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

---

R344r

Regularização fundiária como elemento central para solução de conflitos fundiários urbanos [recurso eletrônico] / organização Fernanda Carolina Costa, Rosane de Almeida Tierno; edição Tereza Herling. – São Paulo : Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2022.  
104p.

Recurso digital

Formato: PDF

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

ISBN 978-65-994530-5-2 (online)

1. Política habitacional - Brasil. 2. Direito urbanístico - Brasil. 3. Direito à moradia. 3. Regularização fundiária. I. Costa, Fernanda Carolina. II. Tierno, Rosane de Almeida. III. Herling, Tereza. III. Título

CDD 363.5981

---

Ficha elaborada pela bibliotecária – Camila Zanini Luz Pereira CRB 8/10143

# ÍNDICE

## APRESENTAÇÃO

### SEÇÃO I – NIVELAMENTO CONCEITUAL

1. Panorama da regularização fundiária no Brasil, de 1970 a 2021, Rosane Tierno
2. Aspectos teórico-normativos da Lei Federal 13.465 (Reurb), Luciana Albuquerque Lima
3. O papel da Defensoria Pública e da Advocacia Popular nos Conflitos Fundiários Urbanos, Allan Ramalho Ferreira

### SEÇÃO II – CASOS

1. Desafios da regularização fundiária em Manaus, Amazonas, Adnamar Mota dos Santos, Dino
2. O caso da ZEIS Tororó em Salvador, Bahia, Isaac Pereira e Julia Molina
3. O caso de Joinville, Cynthia Pinto da Luz
4. O caso de São Leopoldo, Cristiano Müller
5. O caso de São Paulo, Rosane Tierno e Vera Lúcia Barbosa de Oliveira

### SEÇÃO III – DEBATE EM GRUPOS

1. Apresentação
2. Contribuição da regularização fundiária para solução dos conflitos urbanos
3. Articulação de agentes na promoção da regularização fundiária
4. Principais desafios da regularização fundiária
5. Estratégias alternativas à ausência do poder público nos processos de regularização fundiária

### SEÇÃO IV – A GRAMÁTICA JURÍDICA DA CAMPANHA NACIONAL DO DESPEJO ZERO

1. Apresentação
2. Incidência Política e Jurídica da Campanha Nacional Despejo Zero, Guilherme Piantino Silveira Antonelli
4. Teses Jurídicas da Campanha Nacional Despejo Zero, Allan Ramalho Ferreira
5. Articulação de Normativas para Suspensão de Despejos, Daisy Ribeiro
6. Debate entre os participantes

### LISTA DE PARTICIPANTES

# ÍNDICE DE FIGURAS

## Figura 01

Aparato policial utilizado para a reintegração de posse Comunidade Riacho Doce

## Figura 02

Mapa dos Aglomerados Subnormais da Região Metropolitana de Belém

## Figura 03

Comunidades assistidas pelo Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária e Direito à Moradia da Defensoria Pública do Estado do Pará

## Figura 04

Despejo da Comunidade Monte Horebe, Manaus, Amazonas

## Figura 05

Conflitos no Estado do Amazonas 2020, 2021

## Figura 06

A cidade flutuante em Manaus, Amazonas

## Figura 07

Assentamento Grande Vitória, 2004F

## Figuras 08 e 09

Sr. Walter Maciel de FreitasF

## Figura 10

Foto aérea com demarcação da ZEIS TororóF

## Figura 11

Imagem aérea com a localização da área Jardim EuclidesFiguras 08 e 0

# ÍNDICE DE GRÁFICOS

## Gráfico 1

Quantidade de unidades regularizadas no Município de São Paulo entre 2001 e 2021



# APRESENTAÇÃO

Nos últimos anos o Brasil vem enfrentando a pior crise sanitária de sua história, com a pandemia da Covid-19 vitimando mais de 600.000 brasileiros e brasileiras. As políticas públicas de habitação, saneamento, saúde e educação teriam sido essenciais para minimizar esses números, pois políticas públicas efetivas teriam garantido a oferta de moradia digna com água para as famílias poderem manter isolamento, uma campanha de vacinação efetiva, alimentação e amparo ao trabalhador desempregado, uma oferta de educação à distância com qualidade, evitando o abandono do processo educacional de jovens. No entanto, o desmonte das políticas públicas agravou a situação, fomentando inclusive o aumento inaceitável de despejos forçados durante a pandemia. Segundo a Campanha Despejo Zero, até junho de 2021, 14.301 famílias foram despejadas de suas moradias e outras 84.902 encontram-se ameaçadas de despejo. Movimentos sociais e a sociedade organizada promoveram, em contraposição, a Campanha Despejo Zero. Essa inédita mobilização de âmbito nacional conquistou avanços significativos – desde o início da campanha e até junho de 2021 foram suspensas 31 ações de reintegração de posse em 11 estados brasileiros. Em 14 de julho de 2021 foi aprovado o PL 827/2020, que suspende os efeitos de qualquer ato ou decisão de despejo, desocupação ou remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público no meio urbano, seja os de moradia ou para produção de imóveis até o fim de 2021. Em razão de emenda do Senado Federal que excluiu a mesma garantia aos imóveis rurais, a proibição de despejos até 31 de dezembro de 2021 ficou restrita aos imóveis urbanos. O presidente da República vetou integralmente a lei, sob a alegação de contrariedade ao interesse público. O veto foi apreciado e derrubado pelo Congresso Nacional em 27 de setembro e o projeto convertido na lei n. 14.216, de 7 de outubro de 2021.

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) são parceiros da Campanha Despejo Zero, junto com outras entidades como Comissões nacionais de defensoras e defensores públicos e o Observatório das Metrôpoles.

Consolidar esses avanços e impedir retrocessos a partir de 2022 é essencial e a regularização fundiária plena se mostra como importante instrumento para a garantia da segurança na posse das comunidades. Para tanto, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) promoveram três oficinas para capacitar os participantes para os processos de regularização fundiária. A primeira oficina foi realizada com representantes dos movimentos sociais de moradia, da academia, de ONGs e funcionários públicos do Norte e Nordeste do Brasil, a segunda com integrantes do Sul, Sudeste e Centro-Oeste e a terceira com os operadores do direito, em especial Defensores Públicos e Advogados Populares.

As oficinas regionais tiveram por objetivo disseminar estratégias de enfrentamento aos despejos através de processos de regularização fundiária e apresentar experiências para estimular nossa articulação em rede, a exemplo da Campanha Nacional do Despejo Zero.

Além das oficinas regionais, foi realizada uma terceira oficina voltada para os operadores de direito, defensores e advogados populares, para discutir a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero, uma vez que o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o IBDU e as Comissões nacionais de defensoras e defensores públicos integram a Campanha Despejo Zero e a regularização fundiária é um instrumento estratégico para o enfrentamento dessas disputas pelo território e para evitar os despejos.

As oficinas contaram com o apoio da OAK.

## APRESENTAÇÃO

Foram realizadas de forma virtual, com apresentação de aspectos técnicos e teóricos, estudos de caso e debates em torno de questões-chave. Os debates foram realizados num primeiro momento em grupos menores e compartilhados ao final da oficina.

O registro das três oficinas contemplado nesta publicação procura reverberar o debate sobre regularização fundiária para todos e todas envolvidos/as com as lutas pela segurança na posse, pela moradia digna e pelo direito à cidade.

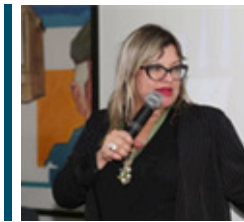
■ Para conhecer OAK Foundation, acessar <https://oakfnd.org/>

# Seção I

## Nivelamento Conceitual







**Rosane Tierno**

Advogada, urbanista e conselheira da Região Sudeste do IBDU

Nossa abordagem dos conflitos urbanos contempla uma temporalidade, com três fases distintas.

A primeira fase, que vai dos anos 1970 a 2001, se refere ao período em que a regularização é entendida como anistia da ilegalidade, conforme a doutrina jurídica e o entendimento do poder judiciário e o controle do solo urbano é exercido pela repressão policial. Nesse período, o Brasil se tornou mais urbano do que rural – hoje ele é profundamente urbano. Há manuais e referências técnicas mais antigas que falam da regularização fundiária como algo inconstitucional, ilegal, porque não seria possível colocar na legalidade algo que foi feito contra a lei, a lei de desenvolvimento urbano. Essa fase é também marcada pelo controle do solo urbano através da repressão das forças policiais do Estado. É como se a repressão pudesse dar conta da irregularidade fundiária.

A segunda fase vai dos anos 2001 a 2016 e corresponde à implantação e consolidação do Estatuto da Cidade, que considera a dignidade da pessoa humana como foco central para a promoção da regularização fundiária. Esta é articulada a um conjunto de políticas setoriais, habitacionais, acompanhadas pelo fortalecimento dos marcos de planejamento de gestão urbana locais como os planos diretores.

A terceira fase vai de 2016 até os dias de hoje, com o desmonte das políticas setoriais e da gestão popular, com o retorno do controle do solo urbano pela repressão e com o acirramento das tensões dos territórios vulneráveis com a pandemia de 2020 a 2021.

Na primeira fase nós temos ações incisivas propostas pelo Ministério Público na esfera de proteção da ordem urbanística e ambiental que foram, geralmente, ações de desfazimento de loteamentos, não importa se de ocupações ou loteamentos irregulares. Ocorre que justamente nessa época nós temos uma “proliferação de loteamentos irregulares”, isso como decorrência da rápida urbanização do país. A população urbana passa de 56% na década de 1970 para 84% em 2010.

Houve um crescimento extremamente acelerado da urbanização – as pessoas se socorriam dos centros urbanos fugindo da seca e das péssimas condições da cidade natal em busca de empregos decorrentes do processo de industrialização. Esse processo se deu pela ocupação e formação de loteamentos irregulares para dar conta da demanda, loteamentos com lotes baratos ofertados. Nesse momento, o Ministério Público entra com tudo. Essa primeira fase se marca pela ausência de política habitacional, ausência de política pública com normas claras de regularização fundiária e pelas remoções como política de Estado.

## 1. Panorama da regularização fundiária no Brasil, de 1970 a 2021

Um caso emblemático dessa fase é o Jardim Falcão, em São Bernardo do Campo, Região Metropolitana de São Paulo. Parte dessa cidade está em uma área de proteção dos mananciais, e de 1985 a 1994, formaram-se 170 loteamentos clandestinos na região, um deles o Jardim Falcão, com 600 lotes vendidos, uma área muito próxima à Rodovia dos Imigrantes, que liga a capital de São Paulo a Santos, no litoral. Parte desses moradores eram a mão de obra que trabalhou na construção da Imigrantes. Em 1998, após dois anos de ocupação do Jardim Falcão, o Ministério Público moveu uma ação, pela qual 300 famílias foram removidas violentamente, com 17 pessoas feridas e sem nenhum atendimento habitacional. Esse é um exemplo emblemático, certamente há outros exemplos de despejos violentos que aconteceram na década de 1980 e 1990 nas cidades brasileiras.

A fase 2, que corresponde à implantação, consolidação e operacionalização da política pública de regularização fundiária, pode ser entendida como um grande tubo de ensaio dos novos instrumentos contemplados no Estatuto da Cidade de 2001. Nele, a regularização fundiária já aparece como instrumento da política urbana. Trata-se da formulação de uma nova ordem urbanística nacional, amplamente comentada e registrada por nomes como o do professor Edésio Fernandes e da professora Betânia Alfonsin.

Em 2002 foi criado o Ministério das Cidades, uma experimentação da implantação da política urbana pelos municípios. Nesse âmbito, o Ministério implementou um programa nacional de regularização fundiária – De Papel Passado – e a Campanha Nacional dos Planos Diretores, que teve grande impulso entre 2005 e 2007, inclusive com recursos financeiros do Governo Federal aos municípios, pela primeira e única vez. Em 2009 nós tivemos a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, a Lei Federal 11.977, cujo capítulo 3 tratou especificamente sobre regularização fundiária. Este foi o primeiro marco de regularização fundiária no país.

Estes são alguns exemplos da produção habitacional desta fase. São exemplos de São Paulo, onde meu acervo é mais rico. Em 1989 havia um cortiço na Rua Pedro Facchini, área pequena, com apenas 320 m<sup>2</sup>, com 8 barracos de madeira. O cortiço chegou a pegar fogo, foi desocupado. Em 2004 foi feito um convênio com a COHAB São Paulo, para a construção desse empreendimento premiadíssimo, o conjunto habitacional Pedro Facchini com doze unidades, quatro mais moradias do que existia anteriormente.

A gestão social na construção da cidade contou com a criação de marcos normativos. Basicamente, em 2004 nós tivemos o Conselho Nacional da Cidade. Em 2005 a Campanha Nacional dos Planos Diretores e a Resolução n.25 do Conselho das Cidades. No mesmo ano, é criado o Sistema Nacional de Habitação de Assistência Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Em 2007, é promulgada a lei que estabelece a Política Nacional de Saneamento. Em 2009, a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, em 2010 a Política Nacional de Resíduos Sólidos, em 2012 a Política Nacional de Mobilidade e em 2015 o Estatuto da MetrÓpole. E há a construção dos marcos normativos da gestão social na construção da cidade, que é importante nessa segunda fase, basicamente em 2004 nós tivemos o Conselho Nacional da Cidade. É uma fase de pujança, que a professora Ermínia Maricato chama de círculo virtuoso Não foi pouca coisa a construção de todo um arcabouço

legislativo para que o país ficasse melhor, as cidades mais justas e mais democráticas. Acreditávamos que isso seria para sempre.

Há vários exemplos de conjuntos habitacionais implantados na fase 1 e que só foram passíveis de regularização com os instrumentos da fase 2. Um deles é o do Conjunto Baltazar Cisneros, que fica no Itaim Paulista, uma região bem periférica de São Paulo. Este conjunto foi implantado em 1990 por meio de mutirão com 315 unidades; posteriormente foi comercializado e foi regularizado somente em 2016, 26 anos depois. Outro é o conjunto habitacional Monet, 227 unidades, construído por mutirão na Zona Sul de São Paulo, implantado em 1991 e regularizado 25 anos depois. Outro exemplo é o do Jardim Palmares, na Zona Norte de São Paulo, com 174 lotes, implantado em 1987, iniciou com uma ocupação pelo movimento organizado, sendo a área desapropriada posteriormente pela Prefeitura de São Paulo e regularizado em 2016, 29 anos depois. Outro caso é o do Promorar São Luís, com 702 unidades implantadas na área da COHAB em 1982 e regularizada em 2016, 34 anos depois.

E aí chegamos finalmente numa fase mais triste que é desmonte das políticas setoriais, desmonte da gestão popular, retorno do controle do solo urbano pela repressão, acirramento das tensões dos territórios vulneráveis com a pandemia de 2020 a 2021. A partir de 2016 tivemos o golpe e o contingenciamento de 43% das verbas para habitação. Em 2017, o Ministério das Cidades inicia o desmonte dos conselhos através da Medida Provisória 759. A Lei 13.465 de regularização fundiária propõe a anistia para núcleos de alta renda urbanística ambiental, precarização das cidades. E com o desmonte completo do Conselho da Cidade em 2017, através do Decreto 9.076, que transferiu muitas de suas atribuições para o Ministério das Cidades, que assume a atribuição de editar o novo regimento. Os intervalos para conferência passaram de 3 para 4 anos. E, paulatinamente, houve o esvaziamento do ConCidades que nunca mais se reuniu. E, finalmente, em julho de 2019 o Ministério das Cidades é extinto.

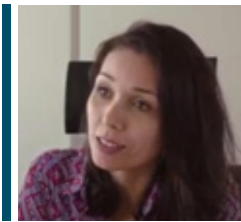
Quanto à regularização fundiária, nós tínhamos a Lei de 2009 que tem dava ênfase a uma ampla participação de vários segmentos da sociedade civil, dos movimentos, na gestão participativa da cidade. Em contraposição, a Lei 13.465 dá ênfase à titulação e ao privilégio (aos interesses) do capital imobiliário. A forma de titulação proposta pela Lei 13.465 em áreas públicas ou particulares e a legitimação fundiária vem de compra e doação; em áreas públicas, propõe-se a legitimação de posse através da concessão especial para fins de moradia. Uma outra novidade que trouxe essa legislação é que a infraestrutura tradicionalmente em nosso país sempre deveria ser implantada antes da titulação. Com a Lei 13.465 se flexibilizou esse requisito e a partir de então se pode implantar a infraestrutura após ou durante a REURB, desde que fosse elaborado e aprovado um cronograma de obras e assinado um termo de compromisso. A infraestrutura essencial compreende o sistema de abastecimento de água potável coletivo ou individual, sistema de coleta e tratamento de esgoto sanitário coletivo ou individual, rede de energia elétrica domiciliar, soluções de drenagem e os equipamentos fornecidos pelo município. As áreas de risco podem ser regularizadas por essa lei, desde que seja feito um estudo técnico que indique quais são as ações que devem mitigar esse risco, que devem

diminuir esse risco, como por exemplo, pequenas remoções, um muro de arrimo, rede de esgoto e só após, realizar a regularização fundiária, ou seja, em casos de área de risco não pode ser feita a titulação antes da de transmissão implantação da infraestrutura. Nos casos extremos, por exemplo uma ocupação embaixo da linha de transmissão de energia elétrica, é uma das poucas situações que têm que ter 100% de remoção, não sendo passível de regularização. Em áreas de risco sem solução tem que ser feita a realocação dos ocupantes, preferencialmente mediante a Resolução 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos de 2018.

Um outro instrumento importantíssimo que está na Lei 13.465 não foi feito para os pobres, foi feito para a classe média e alta - a litigância estratégica, direito de permanência contra despejo forçado em área pública, que a jurisprudência está chamando de efeito cautelar do pedido de REURB. Nos casos em que houver uma ocupação em área pública, a população organizada por meio da Defensoria ou de Associação de Moradores pode entrar com um pedido de REURB na prefeitura. Quando essa população entra com o pedido de REURB, ela não se pode mais ser removida.

E aí a gente percebe que quando se trata de políticas urbanas o que a gente não pode deixar de mencionar o declínio das Zeis, as zonas especiais de interesse social, tão prestigiadas pelo Estatuto das Cidades. De todos os dezenove instrumentos do Estatuto das Cidades, a ZEIS é o que mais vem sendo utilizado, com aplicação em 53% das cidades brasileiras. Como ela envolve a participação popular, há uma clara tendência de desmonte por todos os governos antidemocráticos.

Esse panorama serve para dar umas pinceladas, para aquecer nossa discussão que vem posteriormente. Obrigada pela atenção e paciência e a bibliografia que nós utilizamos está relacionada ao final.



### Luciana Albuquerque Lima

Defensora Pública do Estado do Pará e Doutora em Direito da Cidade pela UERJ. Professora da graduação e pós-graduação do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA.

A iniciativa do IBDU de fazer essa oficina regionalizada é incrível porque, de fato, os problemas que a gente enfrenta no Norte e Nordeste são distintos dos problemas das demais regiões do país e ter esse olhar diferenciado para nós é digno de muitas palmas para a iniciativa do IBDU e do Fórum.

Eu vou falar a partir do meu olhar como Defensora Pública do Estado do Pará. Eu sou Defensora Pública titular do recém-inaugurado Grupo de Defesa da Moradia da Defensoria Pública aqui do Estado do Pará. Havia anteriormente um grupo de trabalho de regularização fundiária de direito à moradia que eu e Juliana Oliveira integramos de 2016 a 2020. Eu tenho esse contato com os processos possessórios coletivos desde meu ingresso na instituição, há quase 15 anos atrás. E isso também foi objeto do meu interesse acadêmico, meu mestrado na UFPA (Universidade Federal do Pará) tratou de temas relacionados ao direito à cidade, o mesmo para meu doutorado desenvolvido na UERJ (Universidade Estadual do Rio de Janeiro). Tive também oportunidade de participar de uma pesquisa junto ao IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e ao Ministério da Justiça sobre efetividade de instrumentos de regularização fundiária. Então é sempre uma angústia que a gente vai tentar amparar na academia, tentar desfiar essas angústias na academia e essas angústias profissionais da luta na atuação da atividade.

Vou falar sobre aporte teórico normativo com foco na REURB (Lei 13.465, de regularização urbanística) como grande protagonista da intervenção nos conflitos fundiários urbanos. A foto abaixo é de uma das primeiras remoções que acompanhamos na Defensoria, onde se vê todo o aparato policial à disposição do proprietário, como meio intimidador daquela população.



Figura 1. Aparato policial utilizado para a reintegração de posse Comunidade Riacho Doce  
Foto: Juliana Oliveira, 2020

## 2. Aspectos teórico-normativos da Lei Federal 13.465 (Reurb)

Como arcabouço conceitual dos conflitos fundiários urbanos, eu entendo que há três normativas importantes: I) a recomendação 87 de 2009 do Ministério das Cidades, sobre a política nacional de prevenção dos conflitos fundiários urbanos, II) a Resolução 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos e III) a Resolução 17/2021, do mesmo conselho, ambas propondo soluções garantidoras de direitos humanos em remoções judiciais ou administrativas.

Essas três normativas colocam o conceito com o qual a gente vai trabalhar os conflitos fundiários urbanos como toda disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como o impacto de empreendimentos públicos e privados envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitem ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade. Inúmeras pesquisas, os levantamentos mais recentes, os panoramas de conflitos fundiários urbanos que diversas entidades têm participado, como os observatórios das remoções que já existem em alguns estados vinculados às universidades e a própria Campanha Nacional do Despejo Zero têm demonstrado que os conflitos fundiários urbanos, sobretudo aqueles judicializados, são os grandes responsáveis pelos despejos de milhares de pessoas, de famílias, dos seus lares, daquilo que foi construído como seus lares, em face de uma total ausência do Estado na promoção da política habitacional. Temos que olhar os conflitos fundiários urbanos como esse elemento catalizador dos despejos, das remoções de pessoas dos seus lares.

Há dois estudos muito interessantes que analisam de maneira muito rica os conflitos fundiários urbanos. O primeiro é a tese de doutorado da professora Giovanna Bonilha Milano, pela Universidade do Paraná em 2017, que traz uma análise abrangente dos conflitos fundiários urbanos nos tribunais de todo país. Mais recentemente há o relatório final de uma pesquisa coordenada pela professora Bianca Tavolari<sup>3</sup>. Essas pesquisas demonstram que os conflitos fundiários urbanos são oriundos de ações possessórias, ações que discutem a posse. Na maioria dos casos, os réus sequer são identificados, muito menos na inicial e quase nunca no decorrer do processo. Então as iniciais vão usar aqueles estigmas dos invasores não identificados, pessoas que invadiram imóveis em tal localidade, existe um estigma desde a redação do polo passivo. Existe também um certo equilíbrio entre os conflitos fundiários urbanos em imóveis públicos e imóveis privados. A grande maioria dos conflitos fundiários urbanos em ações possessórias recebem liminares sem qualquer contraditório, sem citação com os réus, determinando o desapossamento, determinando o cumprimento dos mandados que nem chamo de reintegração de posse, porque muitas vezes a posse do autor sequer havia, então são mandados de desapossamento das famílias que lá estão, baseadas em títulos de propriedade, quando isso é literalmente vedada pela legislação processual. Essas ações se caracterizam por uma ausência quase total de qualquer discussão que envolva política urbana, legislações urbanísticas para além do código civil, um cenário desolador que demonstra que o Estado continua priorizando o proprietário especulador, o proprietário descumpridor da função social que busca o Judiciário para remover famílias que estão ali funcionalizando os imóveis. Todo o aparato estatal,

<sup>3</sup> MILANO, Giovanna Bonilha. Conflitos Fundiários Urbanos e Poder Judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial. Curitiba, 2016. Tese (Curso de Direito). Universidade Federal do Paraná – UFPR. 2016.

que não é barato, está sendo mobilizado para privilegiar esse proprietário. É esse o cenário com o qual a gente trabalha hoje nos conflitos fundiários urbanos na justiça brasileira.

Sou professora de pós-graduação no Centro Universitário do Pará e tenho feito com meus alunos muitas pesquisas de campo voltadas ao judiciário paraense e esses resultados nacionais também se refletem de maneira muito dramática aqui no Estado do Pará. Acredito que todos os estados repitam esse mesmo cenário.

Diante disso quais são os desafios que se colocam para a gente? Eu numerei o que parece que a gente deve atacar, como todos aqui interessados em soluções que vão ao alcance do direito à moradia, do direito à cidade. Precisamos de fato influenciar a narrativa posta hoje nos processos judiciais. O sistema de justiça que hoje recebe esses conflitos, e que é elitista, conservador, aporofóbico, ideológico, tem uma leitura absurdamente reducionista, vendo o conflito fundiário urbano, uma ação possessória, mesmo que coletiva, ainda sob a leitura de uma questão meramente civilista, de contraposição de interesses privados e particulares. Eu acho que o desafio é dar esse passo além, buscar demonstrar que não, que é um caso complexo que envolve inúmeras questões e questões eminentemente de política urbana, de política pública. Esse é o desafio. A leitura civilista, do direito civil constitucionalizado, prega horizontalizar os direitos fundamentais que têm aplicação imediata. Então, se é para falar da leitura do direito civil, que façamos a leitura do direito civil constitucionalizado que prega justamente essa eficácia horizontal e irradiante dos direitos fundamentais. E temos que ter consciência que estamos em desvantagem, pois partimos desse judiciário, da justiça como um todo, dos atores como um todo para essa leitura dos réus como ilegais, como invasores e isso é muito simbólico, porque despersonaliza aquelas pessoas que estão no processo – se eu trato como ilegal nem pessoa é, é um ilegal, se a pessoa não é titular de direitos. Então, essa virada do ocupante, do não invasor, mas do ocupante, como sujeito, como pessoa titular de direitos é um dos maiores desafios nos conflitos fundiários. Quantos votos eu já li que não se interessam pelo direito de moradia do invasor, que a ausência do direito à moradia não é argumento para conspurcar o sagrado direito de propriedade. Esse de fato é um grande desafio.

Portanto, a história aqui é a da inversão da lógica da ilegalidade, porque ilegais não são os ocupantes, ilegal é o autor que não só está descumprindo o preceito constitucional da função social da propriedade, vez que está fazendo o uso de uma ação que o ordenamento jurídico não lhe promove.

Então, é necessário inverter essa lógica de quem é o ilegal nessa história, porque os réus são credores de o direito à moradia, direito à cidade. A palavra que mais dialoga com o que eu quero propor é essa ideia de subversão mesmo da lógica do conflito fundiário coletivo. E com isso estou dialogando com o que o Paulo Romeiro propõe, de se destituir essa lógica do contraponto entre procedência e improcedência numa ação possessória, que não é um caso simples. E também com o trabalho de Allan Ramalho, que vai estar aqui conosco na semana que vem, que trata dessa ideia de complexificar o conceito possessório, uma ideia muito poderosa

<sup>4</sup> Instituto de Ensino e Pesquisa. Instituto Pólis. Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER); Instituto Pólis – Brasília: CNJ, 2021.



que traduz que o que a gente tem que fazer é muito mais complexo, envolve política urbana, envolve política pública, envolve reponsabilidade estatal, sendo assim, vai muito além da procedência ou improcedência, devendo-se buscar soluções de mediação e conciliação de conflitos para alcançar essa órbita de interesse público para além dos interesses meramente particulares. O que se busca é a defesa de direitos fundamentais, de soluções garantidoras de direitos humanos e de inclusão dos entes responsáveis pela implementação de políticas públicas, o que têm passado ao largo desses conflitos. A não responsabilização do poder público acontece com a colaboração do poder judiciário, o judiciário muitas vezes não chama o poder público porque entende que se trata de um conflito particular. O município fica confortável, com milhares de famílias, centenas de famílias desalojadas, desalojadas dos seus lares.

Partimos de todo esse cenário desfavorável, mas temos sim um arcabouço normativo muito favorável, se considerarmos tudo que a Constituição Federal traz de princípios e da leitura efetiva do que seja o conteúdo da função social da propriedade, as próprias novidades em 2002 do Código Civil, todas as inovações do Código de Processo Civil em 2015, a incidência normativa internacional com os Comentários Gerais número 4 e número 7 do Comitê DESC (Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), e, internamente, a Resolução 10/2018 e a Resolução 17/2021 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. E, ainda, partindo especificamente para as disciplinas dos direitos urbanísticos, o Estatuto da Cidade e mais recentemente a Lei 13.465/2017 que, concordo totalmente com a Rosane Tierno, é um retrocesso se a gente pensa em regularização fundiária a partir da legislação de 2009, mas é o que temos para hoje e temos que buscar o que ela nos promove ainda de oportunidades de litigância estratégica.

Eu trouxe dois mapas para demonstrar essa premissa de que a regularidade fundiária é a fonte dos conflitos fundiários coletivos. Os mapas mostram a Região Metropolitana de Belém. O mapa à Figura 2 apresenta todos os aglomerados subnormais que envolvem, dentre outras coisas, a irregularidade fundiária a partir dos dados do último Censo Demográfico de 2010 do IBGE. O mapa à Figura 3 apresenta as comunidades assistidas pelo Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária e Direito à Moradia da Defensoria Pública do Estado do Pará até dezembro de 2020.

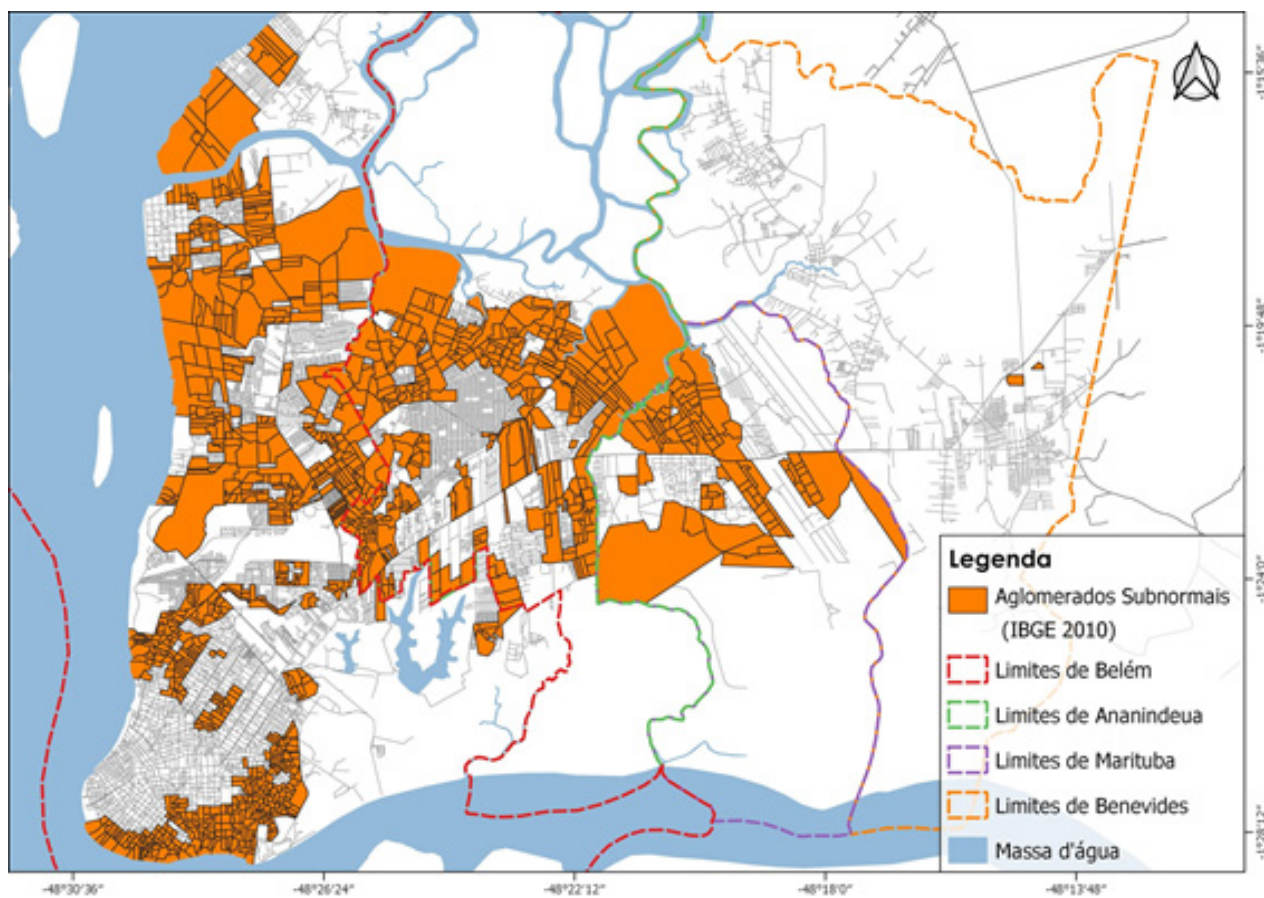
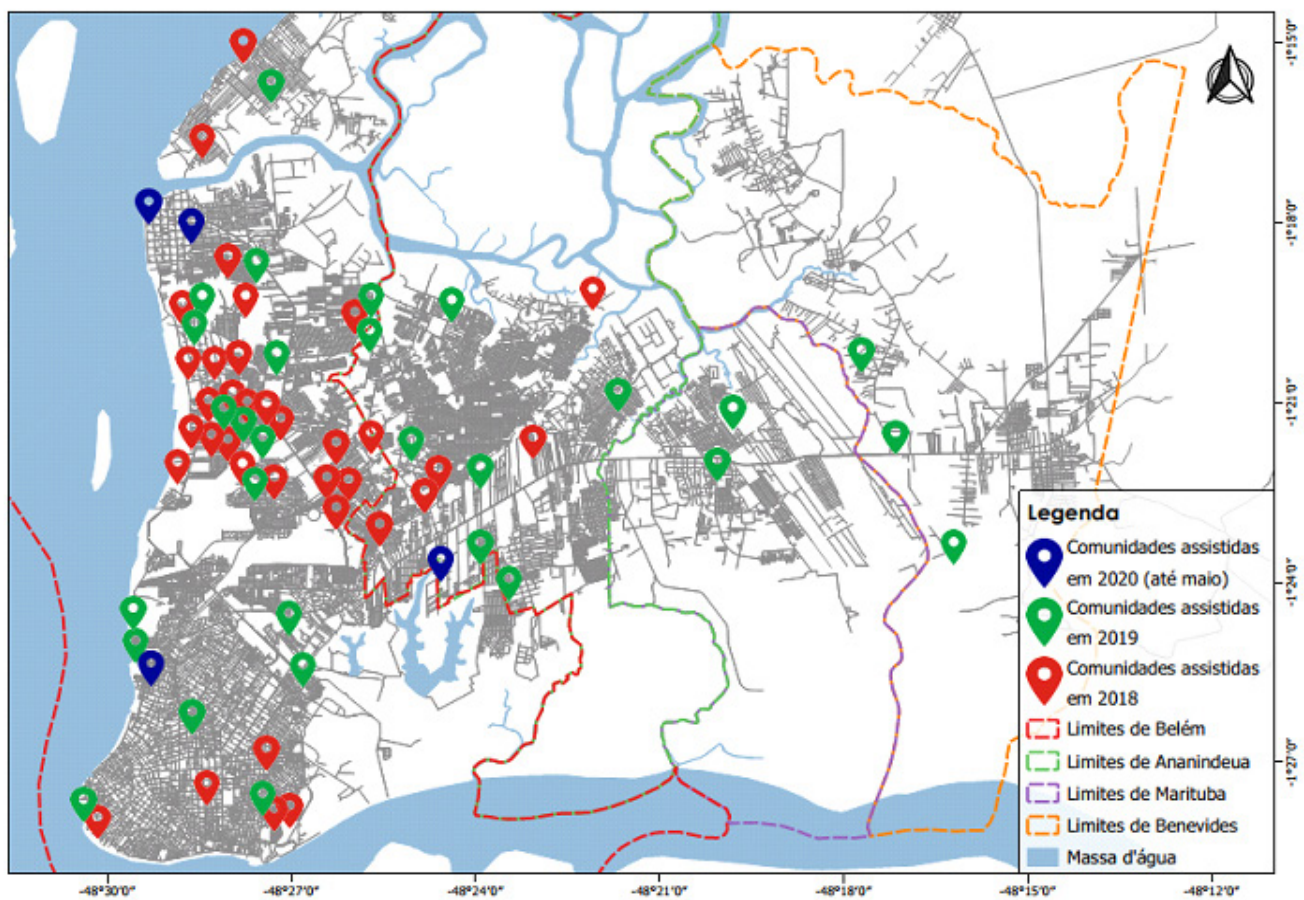


Figura 2. Mapa dos Aglomerados Subnormais da Região Metropolitana de Belém.  
Fonte: Centro Demográfico IBGE, 2010



**Figura 3.** Comunidades assistidas pelo Grupo de Trabalho de Regularização Fundiária e Direito à Moradia da Defensoria Pública do Estado do Pará  
**Fonte:** Defensoria Pública do Estado do Pará, 2020.

É muito perceptível onde existe um recrudescimento da irregularidade fundiária e onde se concentram os conflitos. Essa tendência da irregularidade fundiária como fonte dos conflitos é muito clara. E por aí então mudamos a chave: se a irregularidade fundiária é a causa, a regularização fundiária é a solução.

Eu vou trazer algumas estratégias de que lançamos mão para fazer intervenção qualificada nesses conflitos fundiários urbanos. Partimos sempre do pressuposto de que a regularização fundiária é solução prioritária em todo e qualquer conflito. Para além disso, para além dos resultados de regularização fundiária num conflito fundiário coletivo – que é raro, sejamos realistas – o elemento central da estratégia é essa reconstrução da narrativa, de a gente sair daquela narrativa civilista e trazer a narrativa do conflito fundiário coletivo como complexo, envolvendo questões urbanísticas e de violação de direitos fundamentais de políticas públicas estatais.

Então rapidamente passando por algumas estratégias. Primeiro, precisamos explorar o que o Código de Processo Civil de 2015 trouxe como fruto de muita luta desses atores que estão promovendo aqui essa oficina. Temos uma alteração legislativa em 2015 vigente a partir de 2016 que traz o que eu chamo de um novo devido processo legal das ações possessórias coletivas, reconhecendo a dimensão social e política do conflito. Esse ordenamento jurídico, lembrando Allan Ramalho de novo, permite que se complexifique o conflito, que seja possível exigir que o juiz chame ao processo os órgãos responsáveis pela política urbana da União, do Estado e do município onde se situa a área objeto de litígio. Isso fica muito evidente na leitura do § 4º do art. 554 do CPC, que, infelizmente só trouxe essa faculdade para o Juiz, não vincula o juiz a essa obrigação de fazer essa audiência de mediação e chamar esses atores. Mas quem está na luta, na litigância, vai pressionar para que isso aconteça, exigindo que o juiz chame esses atores ao processo. É preciso insistir muito na inclusão do município como réu, como corréu, isso tem uma série de camadas.

Então, voltando naquela ideia da gente reverter a questão da ilegalidade, a moradia e a regularização fundiária são direitos dos ocupantes que estão figurando ali como réus e esse conflito traz demandas que exigem soluções estruturais. A natureza das ações possessórias que é da maioria dos conflitos coletivos fundiários urbanos no Brasil permite tratar o que a gente chama de pedido contraposto, ela permite que o réu formule pedidos em desfavor do autor, traz essa ideia de o município figurar no polo passivo da ação como ente responsável pelo procedimento administrativo da REURB e da política habitacional indo ao local. Assim, a discussão vai para outros caminhos – planejamento urbano, política habitacional, política de regularização fundiária e ATHIS – Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social.

Em Belém nós temos um diálogo muito bom com o Promotor responsável pelas políticas de urbanismo do Ministério Público, cujos pareceres têm consentido com a ideia da inclusão do município no polo passivo. Isso traz uma força para o processo. Em Icoaraci, que também é Região Metropolitana de Belém conseguimos mudar a competência da própria vara que processa a ação coletiva, tirando do juízo cível, que tem aquela visão conservadora, e indo para a Fazenda Pública que

## 2. Aspectos teórico-normativos da Lei Federal 13.465 (Reurb)

já é uma outra visão do processo, está habituado a lidar com o Estado como réu, o Estado como responsável pelas políticas públicas, o que traz uma outra camada para o processo. Aí, finalmente o conflito alcança a esfera do interesse público.

Outra estratégia muito interessante que temos adotado é a CNUI – caracterização de núcleo urbano informal, conforme a nomenclatura da Lei 13.465. É uma metodologia que foi criada pelas arquitetas que trabalham conosco na Defensoria Pública prestando assessoria técnica para defesa da moradia. Trata-se um relatório que traz como conteúdo a localização do imóvel em conflito, enquadramento no plano diretor, a situação fundiária, as características sociais de estrutura urbana, a localização dos equipamentos públicos urbanos, as características desse assentamento e isso traz uma qualidade para o debate, para a discussão. Primeiro, porque espacializa o processo, o judiciário é “desespacializado”, ele não sabe do que se trata, as coisas devem acontecer em qualquer outro lugar e não ali na cidade onde eles vivem, então, essa metodologia especializa o conflito, insere todo o arcabouço normativo e conceitual de regularização fundiária no processo, insere de forma muito qualificada uma análise dentro do planejamento urbanístico da cidade “não, isso aqui é deles”, “isso aqui é uma zona de expansão urbana é importante a gente falar disso, por causa daquilo”, então qualifica demais o debate dentro do processo.

E há o pedido de REURB em si, que é a grande cereja do bolo. A Lei 13.465 apresenta o art. 14 com um amplo rol de legitimados – os beneficiários assessorados por movimentos, por ONGs, pessoalmente, individual, coletivamente, a Defensoria Pública nesse rol de legitimados que é onde a gente se apoia. E o direito de permanência que esse artigo poderosíssimo – o artigo 30 § 8º da Lei 13.465, que diz que uma vez proposto o pedido de REURB em área pública, a situação permanece como está. Com isso, é possível fazer um pedido de suspensão do processo, há diversos precedentes nesse sentido em área pública. Claro que a gente usa muitas vezes estrategicamente, justamente para poder congelar o processo. Em área privada não é possível essa suspensão. Mas há toda essa ideia de alteração da chave do processo com o pedido de REURB juntado nos autos, porque é possível trazer o município para o processo para se manifestar, aí a coisa vai tomando esse corpo.

E finalmente a figura da Defensoria. Para quem não é defensor, para quem atua com advocacia popular, de movimento, é possível buscar essas parcerias da atuação das Defensorias como custos vulnerabilis, que foi fortalecida no CPC 2015, que traz essa intervenção obrigatória da defensoria em processos que envolvam população em situação de hipossuficiência. Inúmeras liminares já foram anuladas em segundo grau pela inexistência dessa intimação; e a atuação se dá não no polo passivo, mas como fiscal, como guardiã dos interesses dos vulneráveis.

Para concluir, o cenário é desfavorável, a gente vive um cenário da regularização fundiária mudando totalmente a ideia de direito fundamental para essa ideia de mercantilização e de liberdade econômica. Mas a perspectiva otimista: na nossa experiência já percebemos uma mudança do comportamento do judiciário. Assim, é importante buscar responsabilidade do judiciário mesmo: a gente entra com ACP (ação civil pública) de dano moral coletivo, porque não obedeceu ao comentário

## 2. Aspectos teórico-normativos da Lei Federal 13.465 (Reurb)

geral do Comitê DESC e à Resolução do CNDH.

Por fim, a perspectiva é otimista. Nem todos terão o privilégio de ter uma assessoria de arquitetos urbanistas dentro da Defensoria Pública, tal como da Defensoria Pública do Pará, mas é preciso buscar parceria, buscar parceiros, as universidades federais estão ávidas por essas parcerias com as defensorias públicas, como temos visto isso no plano nacional.



#### Allan Ramalho Ferreira

Defensor Público do Estado de São Paulo. Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Coordenador de Relações Institucionais do IBDU.

Eu trago aqui minha experiência como Defensor Público na lida com os conflitos judicializados fundiários urbanos.

Sobre a pretensão dos pedidos, percebe-se que algumas citações que geralmente fundamentam o pedido de remoção de pessoas e de famílias em situação e vulnerabilidade se referem à retomada da \*posse\* que vai gerar uma ação chamada de reivindicatória. Há ainda uma pretensão possessória que pode gerar uma ação Eu trago aqui minha experiência como Defensor Público na lida com os conflitos judicializados fundiários urbanos.

Sobre a pretensão dos pedidos, percebe-se que algumas citações que geralmente fundamentam o pedido de remoção de pessoas e de famílias em situação e vulnerabilidade se referem à retomada da \*posse\* que vai gerar uma ação chamada de reivindicatória. Há ainda uma pretensão possessória que pode gerar uma ação de reintegração de posse, de manutenção de posse, de imissão na posse. Podemos ter também algumas pretensões que não estão ligadas tanto à retomada do bem de uma maneira mais individual, mas sim ao direito ao meio ambiente equilibrado, a áreas de proteção permanente ou áreas de manancial. Há ainda àquelas ligadas a uma questão de segurança, às chamadas áreas de risco.

Ocorre que a advocacia popular e a defensoria pública também pautam outro interesse, outro direito que é o direito à moradia. Geralmente esse direito é afirmado pela via da defesa nessas situações. Qual é um dos grandes problemas? Temos no nosso sistema processual brasileiro a possibilidade de pedir tutelas provisórias, ou seja, decisões judiciais que são tomadas geralmente no início do processo em razão de alguns requisitos. Temos, por exemplo, a tutela de urgência, quando alguém está precisando de um remédio urgente ou de um procedimento cirúrgico ou de uma tutela que evite um dano irreparável. Temos também a tutela de evidência que é uma tutela desprendida desses requisitos de urgência, que é tomada pelo Juiz antes do estado maduro do processo, antes da citação das pessoas, antes da produção de provas, antes da apresentação de defesa. No que toca a nossa atuação, há a previsão, por exemplo, nas tutelas possessórias, de uma concessão de liminar sem os requisitos da urgência, quando o autor deveria provar a posse, turbação, ou seja, a ameaça ou a privação da sua posse, a data da turbação do esbulho, a data da ocupação e a continuação da turbação ou da perda da posse. Isso ocorre a menos de um ano e um dia do ajuizamento da ação possessória. Neste caso, o código da ação civil autoriza uma liminar que é conhecida como liminar possessória, portanto desprendida de qualquer requisito de urgência. Nela, o autor não precisa, por exemplo, comprovar que precisa daquele terreno para implantar algum tipo de infraestrutura, ou que vai alugar ou dar algum destino. Geralmente a tutela possessória está baseada nesse pedido da tutela de evidência, mas não

só. Em alguns casos, o meio ambiente ou as condições de segurança também são mobilizadas para pedir uma liminar ao Juízo – a ocupação está numa APP (área de proteção permanente) ou numa área de risco. Muitas vezes o olhar do Juízo ou o olhar do poder judiciário está preso a uma compreensão muito estreita. Geralmente o Juízo analisa a evidência demonstrada apenas por documentos, informações trazidas pelo autor e concede uma liminar que, a depender da velocidade do processo, é cumprida muito facilmente. Ou seja, a primeira comunicação que os ocupantes têm do processo já é uma ordem remocionista, às vezes sequer precedida de uma possibilidade de desocupação voluntária. Muitas vezes, o Oficial de Justiça aparece com a força de segurança batendo na porta desses moradores e moradoras para cumprir uma ordem judicial de remoção. Muitos desses conflitos fundiários estão estruturados no que eu chamo de ultra velocidade: o autor entra com uma ação, o Juiz dá a liminar, expede um mandado de reintegração, se cumpre mandado de reintegração e às vezes o Juiz, com a retirada dos moradores, entende que o processo perdeu o objeto, que ele não tem mais uma serventia e se extingue o processo muitas vezes sem solução de mérito.

Portanto, existe uma compreensão muitas vezes estreita, tanto no que eu chamo aqui de pilar de evidência, ou seja, o Juiz às vezes se *\*resume\** a documentos e informações trazidos pelo autor que às vezes são muito frágeis, quanto numa crença de que aquele processo ou aquele conflito se resolve apenas com remoção, com a desocupação.

A Resolução 87 do Ministério da Cidades, que institui a Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos, vai dar um outro colorido para o tema ao definir o que é conflito fundiário urbano, dando uma especial ênfase à presença de famílias de baixa renda ou grupos vulneráveis que necessitam ou demandam de proteção do Estado. Ela se estrutura em duas direções: uma direção de prevenção e uma direção de mediação, ou seja, antes e depois do conflito fundiário urbano ocorrer.

Temos também um conjunto de soluções garantidas de direitos humanos que são as Resoluções 10, de 2018 e a recente de nº. 17, de 2021, que trata sobre remoções administrativas.

Há também a edição do Código Civil de 2015 que vai trazer um novo regime jurídico processual para esses litígios coletivos pela posse. Quando se verifica que uma ação possessória, mas também ações petitórias (jurisprudência que vem se formando por ações públicas), que qualquer ação tem potencial de remover pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade, haverá alguns institutos próprios ou algumas previsões próprias desse regime jurídico, já no ciclo citatório, em que é feita a comunicação dessas pessoas de que existe um processo e mesmo na oportunidade dessas pessoas apresentarem uma defesa. Então, além da citação pessoal, um Oficial de Justiça deve ir até a localidade e informar pessoalmente, presencialmente, que há uma ação.

Também há a citação por edital para as pessoas que não foram encontradas e conseqüentemente a nomeação de curadores especiais, além de outros meios



que amplifiquem a ciência daquele processo, como anúncios em jornais, rádios locais, publicação de cartazes. Ou seja, o Código de Processo Civil está muito preocupado em tornar cada vez mais ampliada a comunicação do processo, além da presença do Ministério Público. E, uma novidade, que é a presença da Defensoria Pública que atuar como representante processual desses moradores, assim como faz a advocacia popular, ganha uma nova figura que é uma figura de fiscalização.

A Defensoria Pública tem sido chamada como fiscal pelos vulneráveis. A existência de um processo com essas características já demanda a abertura de vistas para a Defensoria Pública se manifestar. O que acontece é que essas diversas ações podem ter teses defensivas. Numa ação reivindicatória, as(os) ocupantes poderiam alegar, por exemplo, a aquisição originária pela usucapião ou a perda da proteção possessória ou da proteção reivindicatória pelo abandono daquele território. Nas ações de reintegração de posse é muito comum o questionamento do zoneamento, ou seja, a vocação territorial daquele lugar por ser demarcado como uma ZEIS, uma Zona Especial de Interesse Social, ou, se for uma área pública, a possibilidade de cumprimento de requisitos da CUEM (Concessão de Uso Especial para fins de Moradia).

Há um questionamento apresentado por mim sobre a Súmula 619, que é uma súmula bastante utilizada para concessão de liminares de ações possessórias de bem público mesmo após o marco de um ano e um dia, que argumenta que a ocupação de bem público não gera proteção possessória ou que aquele núcleo urbano informal já está consolidado e, portanto, a resposta deve ser a regularização fundiária e também para outras situações que demandam a elaboração de estudos, tanto para verificação da possibilidade de gerenciamento, mitigação e diminuição de riscos, como da melhoria das condições ambientais comparada com a situação de ocupação anterior.

Essas possibilidades de defesa descaracterizam, mitigam ou enfraquecem essa tentativa de demonstrar que os conflitos fundiários só têm uma solução ou que aquele processo serve para proteção do direito do autor. Há uma série de questões ou de méritos de defesa que também demandam proteção do Estado, proteção jurisdicional, pela perspectiva dos ocupantes que naquela ação jurídica processual são réus.

Isso tudo repercute na assessoria da Defensoria Pública. Temos um levantamento da assessoria pública de São Paulo das teses que são alegadas pelo Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, quando está na figura da fiscalização, que abrange desde questionamentos no que diz respeito ao regime jurídico processual nesses litígios coletivos pela posse, como também teses materiais. A Defensoria Pública alega o instituto do abandono, a CUEM, indícios do cumprimento dos requisitos da usucapião e a possibilidade de regularização fundiária. Desse universo amostral de 60 processos, em 15 deles a Defensoria Pública entendeu que havia a possibilidade jurídica de regularização fundiária, geralmente pela consolidação do núcleo urbano. Dessa forma, a regularização fundiária aparece como uma importante matéria de defesa nos conflitos fundiários. E isso porque precisamos partir daquela compreensão estreita do conflito fundiário, do conflito remocionista, para

uma compreensão mais ampliada; precisamos deixar de olhar para o fato próximo, ou seja, de ocupação, para tentar verificar um fato mais remoto, o que gerou aquela ocupação, pela retrospectiva, pelo olhar para o passado.

Mas a gente precisa também olhar para o futuro de forma mais distante, não apenas entender que aquele conflito vai ser solucionado pelo cumprimento de uma decisão remocionista, ou seja, por uma solução formal que apenas dá termo a um processo judicial, mas pensar em soluções substanciais. E aqui eu queria frisar esse olhar do passado que aborda esse circuito de precariedade, de negação do direito à moradia dessa população, de ausência de políticas habitacionais, o que gera ocupações. As ocupações são uma consequência sistêmica de uma negação ao direito à moradia, de uma ausência dessas políticas públicas.

Ao mesmo tempo, essas ocupações reivindicam o espaço de aparecimento, de visibilidade, elas têm um poder performático muito importante, mas que geralmente gera uma resposta estatal baseada na remoção, no deslocamento, no despejo, nas soluções formais e conduz aquela população de novo a uma situação de negação de moradia, como o caso da ocupação Nelson Mandela em Campinas, que teve uma reintegração anterior, ou a ocupação Thiene em São Caetano do Sul, fazendo com que essa população fique sujeita a esse estado permanente de insegurança possessória.

E a regularização fundiária justamente é uma solução substancial que permite a permanência daquela população com a melhoria das condições urbanísticas, ambientais e habitacionais e tem o poder de conferir segurança jurídica da posse, causando o rompimento desse circuito, desse estado de insegurança possessória. Daí a importância de se pensar na regularização fundiária como uma solução preferencial, uma solução prioritária em relação à remoção.

Atualmente vivemos esse estado de desconstrução da política, o exaurimento das políticas habitacionais da faixa 1 a 3, principalmente com a virada da Minha Casa Minha Vida para a Casa Verde Amarela, a falta de política de ATHIS, de Assessorias Técnicas de Interesse Social para esse apoio às regularizações, a falta das políticas de financiamento imobiliário popular. Ou seja, como aquelas famílias podem adquirir a terra de uma forma que não seja aquela hegemônica do mercado em que elas, por exemplo, tenham que demonstrar uma determinada renda, uma determinada estabilidade? Isso gera um senso comum, inclusive para o sistema de justiça, de que aquele conflito não pode ser resolvido de uma forma consensual ou de uma forma que não seja baseada na remoção. As políticas habitacionais são instrumentos de mediação de conflitos.

Há, inclusive, a previsão de audiência de mediação, no novo regime político processual do CPC. Também há a previsão de espaços de mediação pelos municípios, conferidos pela Lei 13.465.

Mas o importante de se pensar nos conflitos fundiários é, que ao contrário de conflitos individuais, por exemplo, divórcio, não é apenas a confluência de vontades dos sujeitos que comparecem à audiência. Pouco importa quem é o técnico da

prefeitura que está ali, aquele técnico representa a prefeitura, portanto ele precisa estar além da presença dele, pois há por trás dele diversas políticas que ele pode colocar na mesa. Portanto, a importância do técnico da prefeitura ou do estado é que ele é um sujeito que simboliza não a vontade dele, mas sim o conjunto de políticas públicas que possam permitir a mediação daquele conflito. A presença do técnico é, na verdade, a materialização das políticas e isso é muito importante.

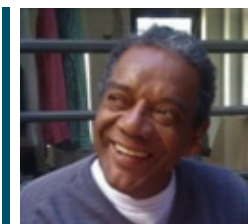
Por fim, a Lei nº. 416, de 2021 - a Lei Despejo Zero, a lei contrária aos despejos - prevê que as ocupações que se formaram antes de 31 de março de 2021 têm um prazo de suspensão das ações até 31 de dezembro de 2021. Mas a lei também traz efeitos posteriores a esse prazo de suspensão e um desses efeitos é a designação da audiência de mediação das partes com participação do Ministério Público e da Defensoria, em que se comunica a previsão do CPC. A mediação será muito importante nesse quadro pós-pandêmico, ou seja, precisamos evitar que o quadro pós-pandêmico traga uma avalanche de remoções, assim, precisamos utilizar da mediação e das políticas públicas para evitar esse estado de coisas.

Seria um massacre o cumprimento paralelo e simultâneo de todas as remoções que ficaram suspensas durante a pandemia. Por isso a lei traz essa preocupação, no sentido de que os juízes devem marcar uma audiência de mediação obrigatória, mas essa audiência de mediação precisa estar bem servida das políticas necessárias para que ela seja frutífera. Uma grande crítica à audiência de mediação é que às vezes ela é apenas um check point, ou seja, o Juiz precisa remover, mas antes disso ele precisa marcar uma audiência de mediação. Portanto, ela não pode ter um aspecto apenas formal, tem que ter um aspecto substancial e para ela ser substancial ela precisa ser precedida das políticas habitacionais que possibilitem uma solução que não seja a remoção.

# Seção II

## Casos





### **Benedito Roberto Barbosa – Dito**

Advogado Popular dos Movimentos de Moradia e dos Trabalhadores/as Am-bulantes, da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Atua especialmente na defesa de Comu-nidades, é Coordenador da Central de Movimentos Populares da Capital de São Paulo, Educador Popular e Defensor de Direitos Humanos e membro da Comissão de Direitos Humanos da OABSP.

Olá a todos, todas e todes, eu sou Benedito Barbosa, o Dito da Central de Mo- vimentos Populares, da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo e hoje estou gravando esse vídeo aqui bem tarde, acabei de chegar do Seminário de Regularização Fundiária que a União dos Movimentos de Moradia de São Pau- lo está organizando aqui no Estado de São Paulo e é o primeiro de outros se- minários, temos 15 seminários que a União vai organizar em todo o Brasil para discutir o tema da terra. E é muito interessante que o IBDU, a quem eu deixo um grande abraço a todos, todas e todes que estão participando deste seminário e a todos e todas companheiros e companheiras do Fórum Nacional da Reforma Urbana, muito interessante, porque a gente realizando esse processo de debate sobre a questão de acesso à terra no Brasil e também o Fórum Nacional da Re- forma Urbana e o IBDU também fazendo essa discussão nesse dia de hoje para aprofundar o tema de acesso à terra, ou seja, o tema da terra se tornou central, estratégico num momento de extrema gravidade em relação à luta pela terra urbana, em relação ao tamanho e aumento da especulação imobiliária e da exclusão dos trabalhadores e das trabalhadoras da terra nesse momento em nossas cidades, no campo e na cidade para dizer a verdade.

São milhões e milhões de pessoas que estão nesse momento sendo expulsas de suas casas e sendo expulsas da terra, perdendo o seu acesso à terra e não tendo seu direito à moradia garantido e nós vimos isso especialmente nesse período da pandemia, porque nunca foi tão grave a falta de habitação como nós estamos vivendo nesse momento sob todos os aspectos, naquilo que diz respeito, por exemplo, ao custo da moradia, ao custo do aluguel, nos últimos 12 meses houve um aumento de 30% no custo dos alugueis do Brasil, o aumento da precariedade habitacional, nessa semana saiu uma pesquisa mostrando, eu não li a pesquisa, mas vi na manchete do jornal, quero ainda ler, mas um aumento trágico de número de favelas nesse período da pandemia e como au- mentou muito a condição das pessoas morando, vivendo em moradia precária nesse momento no nosso país e também a necessidade de moradia, pessoas que estão em coabitação, morando de forma precária, precisando de fato ime- diatamente de uma casa.

Nós estamos falando certamente de metade da população brasileira, um pouco mais da metade, cem milhões no Brasil ou estão morando sob o peso do custo alto dos alugueis, se paga o aluguel não come e se come não paga o aluguel, uma grande parte das pessoas morando em situação precária segundo dados da Fundação João Pinheiro nessa situação se aproximam seis milhões de mo- radias precárias no Brasil e pode ser que haja muito mais gente morando, são dados do IBGE, nós não tivemos dados atualizados do IBGE no Brasil, e, certa- mente deve aumentar o número de pessoas vivendo em situação precária de habitação e também pessoas que precisam imediatamente de moradia, ne-

cessidade imediata de uma casa. Isso beira aos sete milhões de necessidade habitacional no nosso país, estamos falando de muita, muita gente e se a gente for ver os dados da pobreza, vinte milhões de pessoas passando fome, segundo o Fórum Nacional de Segurança Alimentar, nesse período da pandemia. Nós infelizmente entramos novamente no mapa da fome, um pouco mais de cem milhões de pessoas no Brasil tiveram alguma necessidade alimentar nesse período. Esses dados se equiparam - pessoas vivendo em situação de extrema pobreza junto com a necessidade de moradia e necessidade habitacional.

Os dados de desemprego também vão nessa direção: quatorze milhões de desempregados no nosso país, se a gente olhar para essas famílias e multiplicar isso por quatro, isso pode estar atingindo cinquenta milhões de pessoas. Ou seja, são cinquenta milhões de pessoas vivendo na informalidade.

Então é esse o número, é esse o tamanho do problema que nós temos no nosso país e que se agrava a cada dia, se agrava desde o golpe de 2016, da retirada da presidenta Dilma de forma absurda do poder, eleita democraticamente, retirada através de um golpe no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e depois no Senado e depois da chegada ao poder de um presidente genocida amarrado com as pautas e com a agenda da extrema direita por um lado, e, de outro lado com agenda econômica extremamente regressiva de direitos.

Essa é a situação que estamos vivendo e diante desse quadro houve um desmonte brutal da política habitacional no nosso país, desmonte do Programa Minha Casa Minha Vida, depois a proposta do tal Casa Verde Amarela que a gente não viu casa nem pintada de roxo quanto mais casa verde e amarela apareceu na nossa vida, na vida do nosso povo brasileiro, esse é o caos que estamos vivendo, essa é a tragédia que estamos vivendo.

Por isso que a nossa pauta, vocês que estão participando, nós que estamos participando do Seminário por Moradia Popular, o Fórum de Reforma Nacional e o IBDU organizando um outro seminário, outro diálogo sobre o acesso à terra no Brasil é fundamental a gente colar a nossa luta pela terra no Brasil com a agenda do Fora Bolsonaro, porque o Fora Bolsonaro para nós é a pauta estratégica, tirar o Bolsonaro do poder para nós será fundamental, ter esperança para que a gente possa mudar minimamente dentro desse modelo extremamente, profundamente capitalista neoliberal, mudar o quadro de pobreza, de miséria, reverter também essa situação pública, por exemplo, a PEC 95 que congela os recursos da saúde e da educação. E, numa cadeia de retirada de direitos, a gente tem que retomar a agenda das políticas públicas, das políticas habitacionais e garantir os processos de participação popular. Porque também houve um desmonte do diálogo com a sociedade civil, com os movimentos populares organizados, com a pauta da reforma urbana, com a pauta da reforma agrária. Certamente, teremos de juntar essas duas pautas como temos feito na Campanha Despejo Zero.

A Campanha Despejo Zero demonstrou, a partir de uma articulação de todas essas identidades do IBDU, do Fórum da Reforma Urbana, do BR Cidades, do Conjunto dos Movimentos de Moradia, do movimento popular urbano e do con-

junto dos movimentos do campo, que é possível construir a unidade concreta na vida e na luta para tentar mudar minimamente a vida do nosso povo. E essa unidade e essa mobilização popular trouxe resultados concretos para a nossa luta, como a derrubada do veto do Projeto de Lei 827 e a promulgação da Lei 14.216 que suspende os despejos na pandemia até 31 de dezembro de 2022.

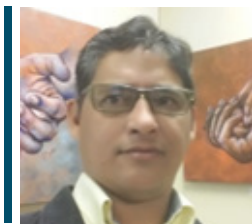
Nós precisamos aumentar a força dessa luta para ampliar, porque a gente sabe que mesmo com essas legislações, mesmo com essas vitórias que nós tivemos com a Campanha Despejo Zero houve um aumento brutal dos despejos e das remoções no nosso país, então precisamos fortalecer ainda mais a nossa luta, porque essas medidas têm um prazo curto, como, por exemplo, a ADPF 828 que suspende os despejos no período da pandemia está com limite de vencimento no dia 3 de dezembro de 2021. Nós temos que lutar para que possamos ampliar essas respostas que foram importantes nesse período da pandemia, como também a Recomendação nº. 90, do Conselho Nacional de Justiça, e, também, a Resolução sobre os despejos administrativos do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Nós construímos um arcabouço jurídico importante a partir das lutas concretas e do processo de resistência dos despejos que precisam avançar na rua pelo direito à moradia e por um direito ao teto.

Dos movimentos de moradia, do movimento popular urbano e a da União Nacional de Moradia Popular nasceu o processo de construção da proposta do Projeto de Lei da Autogestão, protocolado na nossa última caravana em Brasília organizada pelo conjunto dos movimentos populares urbano, foi quando apresentamos na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei da Autogestão e da Propriedade Coletiva.

Por fim, convoco e convido todos companheiros e companheiras do Fórum da Reforma Urbana, companheiros e companheiras do IBDU a conhecer esse projeto de lei importante e estratégico para luta do movimento popular e a se somar aos movimentos, à União Nacional de Moradia Popular para fortalecer essa agenda pelo acesso à moradia digna a partir dos processos auto gestionários, especialmente em defesa da propriedade coletiva. Viva a resistência popular! Viva o IBDU! Viva o Fórum Nacional da Defesa Urbana! Viva o Movimento Popular Urbano! E Fora Bolsonaro!





### **Adnamar Mota dos Santos – Dino**

Assistente Social, Assessor do Fórum Amazonense de Reforma Urbana, Membro da Coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana e consultor da Habitat para Humanidade – Região Norte.

Em Manaus, segundo avaliação dos movimentos de moradia que integram o Fórum Amazonense de Reforma Urbana de especialistas e pesquisadores, Manaus sofre com uma grave crise de urbanidade e essa crise é refletida em um número cada vez maior de ocupações. O resultado é sempre danoso para o ambiente e para o seu povo para a sociedade.



Figura 4. Despejo da Comunidade Monte Horebe, Manaus, Amazonas

Fonte: Registro Cleuton Mendonça, março 2020

O exemplo da ausência de política habitacional foi refletido no que ocorreu no início da pandemia, final de fevereiro, início de março de 2020: a desocupação e despejo de 3.000 famílias da ex-ocupação Monte Horebe, zona norte da Cidade, a Manaus do século XXI da ocupação da Cidade das Luzes, que sofreu re-integração no ano de 2015 e tantas outras. Hoje são mais de 40 ocupações que padecem das mesmas causas e efeitos da cidade flutuante do início do século

## 1. Desafios da regularização fundiária em Manaus, Amazonas

XX, que são a falta de moradia para uma parcela da população, que cresce absurdamente a cada dia e carências diversas que comprometem o futuro da cidade e do seu povo.

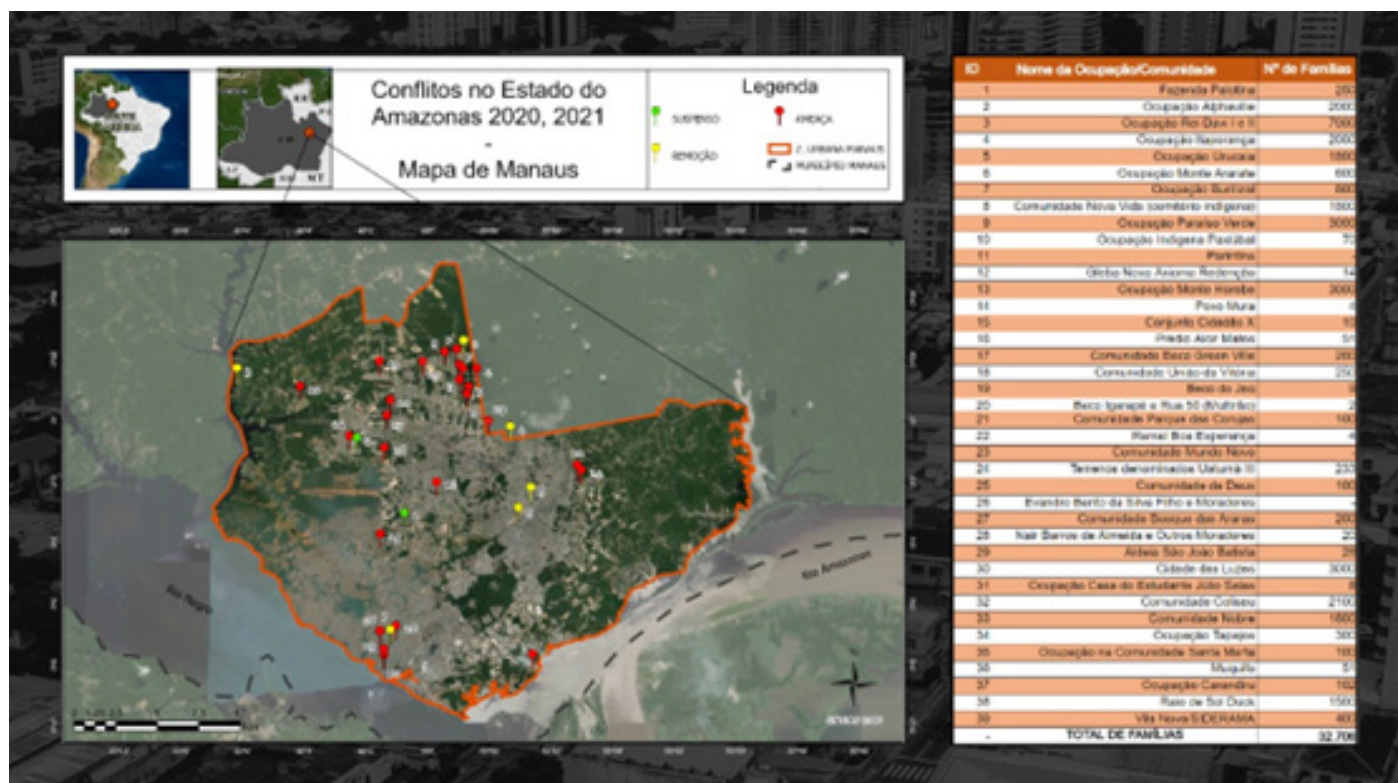


Figura 5. Conflitos no Estado do Amazonas 2020, 2021

Fonte: Fórum Amazonense de Reforma Urbana – Campanha Despejo Zero

Para o professor Otoni Mesquita, projetar Manaus, projetar a sua capital, foi um grande desafio da Província da Corte e da República, pela distância, pelo vasto território, pela condição de pobreza e pela falta de bases para explorar suas riquezas, o que a colocava numa condição daquela filha esquecida do Império – longe, pobre e feia nas palavras do professor Otoni.

Outros cronistas viajantes descreviam que os serviços públicos na capital, na cidade ainda em crescimento, na cidade que estava para ser afirmada, eram ausentes serviços públicos – as ruas da área central eram esburacadas, sem iluminação e abastecimento de água bastante deficientes. E esta é uma situação que descreve a Manaus do século XXI.

Passando para o período áureo da borracha, houve a construção de grandes empreendimentos, dos grandes investimentos que se deram na cidade de Manaus e outras cidades do Estado do Amazonas. Nesse período de 30 anos entre 1890 e 1920, Manaus vivenciou seu melhor momento, com grandes e vultosos investimentos para a distribuição de água, a construção dos vultosos monumentos como Teatro Amazonas, do Tribunal de Justiça e de vários outros prédios públicos e privados, promovidos pela elite que vivenciou esse período de maior riqueza do Estado do Amazonas e na Amazônia.

Com crescente aumento populacional e com previsível carência de moradias também, após esse período próspero de riqueza proveniente da borracha, descrito por Mesquita como amplo e frágil império. Após 1920 se proliferavam residências, estabelecimentos comerciais na orla da cidade de Manaus, em frente

a cidade e assim foram surgindo casas flutuantes, que eram casas montadas sobre toras, toras de árvore de açacu, que é uma árvore que resiste bastante dentro d'água, fora d'água, em poucos meses ela deteriora. Foi construída a primeira casa flutuante ainda em 1920.

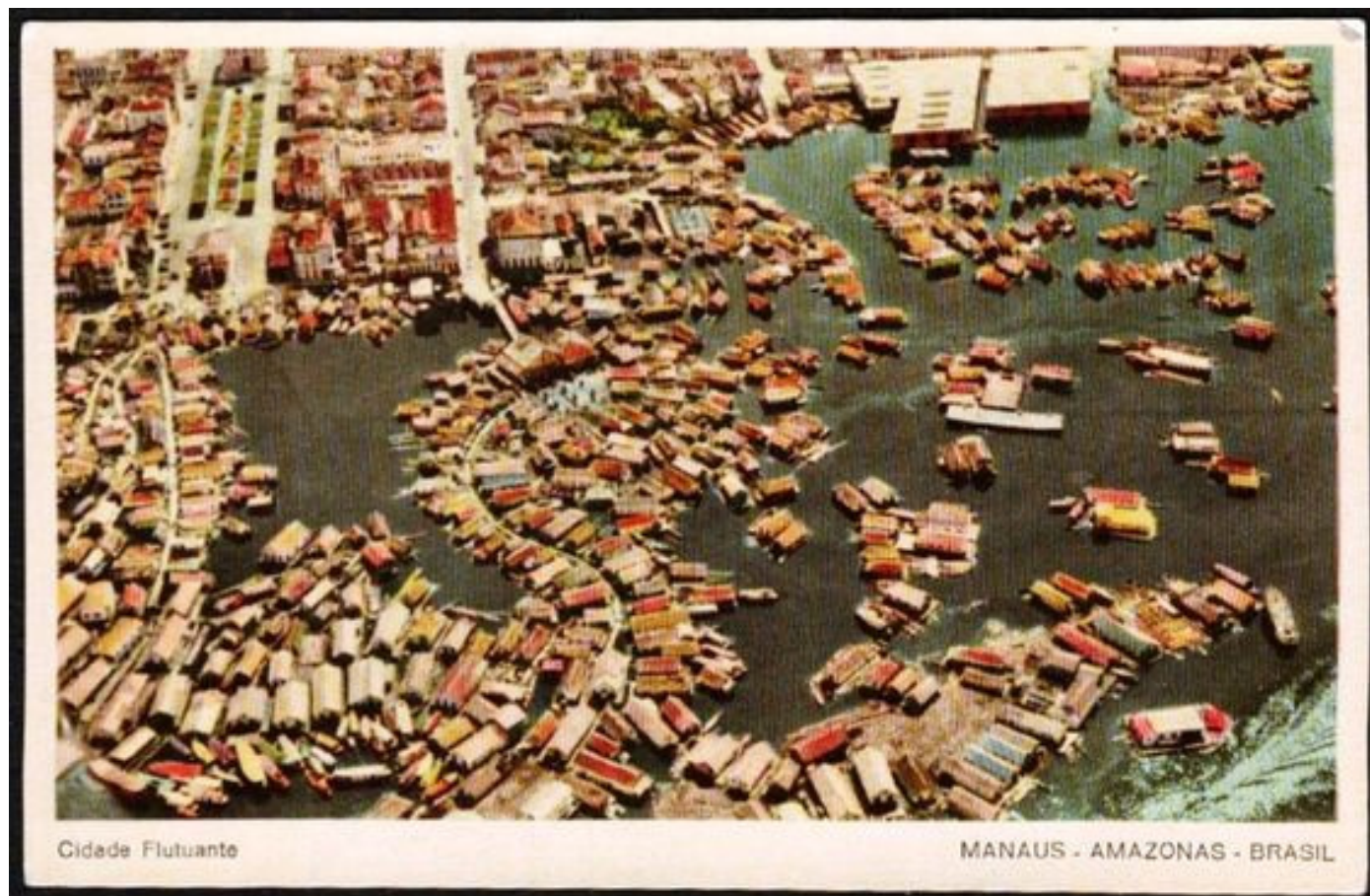


Figura 6. A cidade flutuante em Manaus, Amazonas

Fonte: Manaus de Antigamente.

O professor Samuel Benchimol, no prefácio do livro *Aspectos Econômicos e Sociais da Cidade Flutuante* afirma que "(...) sem a devida preparação para fazer face à competência urbana e não encontrando condições mínimas de participação e promoção social e econômica, essas populações tendem rapidamente a marginalizar-se. O aparecimento das estâncias, cortiços, favelas e mocambos constituem expressões dessa luta pela conquista da terra e um local para morar. Assim nasceu e cresceu a cidade flutuante, enquanto nossos legisladores, enquanto nossos governantes dormiam, a cidade flutuante proliferou".

Em 1967, no período militar, eram 2.446 casas flutuantes, praticamente uma cidade dentro da cidade, espalhada na orla do Rio Negro, esse belíssimo rio comportando quase 12.000 moradores, uma população que superava e muito muitas cidades do Estado do Amazonas. Por ser a porta de entrada de Manaus não havia outra hipótese, senão a eliminação, a retirada dessas casas flutuantes e assim se deu o grande despejo nesse período, no final da década de 60, início da década de 70, que foi a retirada de 12.000 pessoas, 2.428 casas flutuantes de forma abrupta. Para onde foram essas famílias? Para onde foram essas pessoas? Elas foram ocupar outros territórios adentrando a cidade, adentrando a pólis, a cidade construída, área central da cidade de Manaus. Foram para Igarapés - Igarapé Manaus, Igarapé Bittencourt, Igarapé da Cachoeirinha, Igarapé

de São Raimundo - adentraram onde hoje é o bairro da Compensa, onde estão os órgãos governamentais, como a Câmara Municipal, a sede do Governo do Estado do Amazonas, Prefeitura e o Ministério Público do Estado do Amazonas. Primeiro foi a cidade sendo destruída para ser reconstruída e são bairros informais, nesse período da década de 70, início dos anos 80, foi uma grande explosão na cidade de Manaus das ocupações urbanas, na zona oeste da cidade e em especial nas zonas leste e norte da cidade. Essa explosão se deu principalmente pelo novo modelo econômico criado no regime militar, que foi a criação da Zona Franca de Manaus e foi nesse período que a cidade foi transferida e assim foram construídas as cidades bairros na cidade de Manaus.

Até hoje muitos bairros com meio século ainda não estão regularizados, ainda não há regularização fundiária e aqui a gente descreve a regularização fundiária plena, não de um papel, de um documento. Percebam que cidade desestruturada ela saiu das águas no primeiro momento, depois foi para os igarapés e percorreu longos caminhos adentrando a cidade, primeiro para zona oeste, leste e norte que são os bairros de Educandos, Aparecida, São Raimundo, bairro da Compensa, bairro de Santo Antônio, a Cachoeirinha e foi nesse período dessas grandes ocupações que se tem até hoje, essa cidade que não é um modelo de urbanização, que não é um modelo de cidade estruturada, a não ser sua área central que ali é uma cidade plena de fato e a zona oeste onde está localizada o complexo turístico da Ponta Negra.

As atividades econômicas hoje da cidade de Manaus, desses bairros ocupados desde os anos 1990 até o presente momento, são de pequenos comércios, mas também de grandes mercados, localizados em grandes avenidas. E assim vem se construindo a cidade de Manaus.



Figura 7. Assentamento Grande Vitória, 2004

Fonte: Google

<sup>5</sup> ISERRA, Celso Luiz Rocha e CRUZ, Wilson Rodrigues. Aspectos Econômicos e Sociais da Cidade Flutuante. Manaus: Gráfica Amazonas, 1964.

Quanto à questão de regularização fundiária, temos o caso da ocupação Grande Vitória. Essa comunidade surgiu no ano de 1998, com a ocupação de terras por famílias de imigrantes, que eram moradores manauaras, moradores de segunda, terceira e inclusive agora quarta geração, conforme descrito pelo professor Luiz Antônio do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Amazonas. O bairro enfrentou dura resistência até o ano de 2003, quando de fato foi considerado um bairro formal, incluído no Plano Diretor da Cidade de Manaus, que congrega hoje 68 bairros formais. Logo de início, a comunidade Grande Vitória reuniu 4.000 famílias, que hoje surpreendentemente alcança 50 mil moradores, conforme estimativas do IBGE do ano de 2020.

A área ocupada pelo bairro Grande Vitória faz parte da Zona Franca de Manaus, e essa regularização fundiária é fruto de ação de 2006, quando a então Relatoria Nacional do Direito Humano à Moradia, atual Relatoria Nacional do Direito à Cidade da plataforma Dhesca, veio a Manaus e recomendou a regularização fundiária. O tema foi discutido no Conselho Nacional das Cidades, levado pela relatoria, pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana e diversas entidades nacionais e ali foi deliberado pelo Governo Federal fazer a transferência da terra para o Governo do Estado, bem como de 60 (sessenta) milhões de reais, com outros quarenta milhões de contrapartida do Estado e do município, para a regularização fundiária plena, assim chegou os investimentos de saúde, educação, asfalto, energia, água e diversos outros programas sociais.

Moradores ribeirinhos sonhavam com a oportunidade de uma moradia digna e com a recuperação da vida das nascentes, dos leitos e da mata ciliar. Imbuídos dessa expectativa e cansados das promessas feitas periodicamente, na época de eleições, os moradores do Igarapé da Cachoeirinha, situado na zona sul da cidade, começaram a se organizar. Em 1997, dispostos a conseguir resolver os problemas de saneamento na comunidade, passaram a reivindicar benfeitorias para o leito do igarapé e para as famílias que ali moravam há gerações. Daquele ano até 2003, apresentaram várias emendas ao orçamento da prefeitura de Manaus, que, em sua maioria, foram rejeitadas na câmara municipal a mando do executivo.

Em 2004, durante o inverno, que é o período de chuvas torrenciais na Amazônia, 27 casas da Comunidade do Igarapé da Cachoeirinha (que eram aqueles moradores que saíram da cidade flutuante, da cidade das toras), foram levadas pelas águas. Como o governo municipal não tinha recursos para fazer as intervenções necessárias, inseriu o Igarapé da Cachoeirinha num programa chamado Programa Social e Ambiental de Recuperação de Igarapés de Manaus (PROSAMIM). Infelizmente o programa social e recuperação dos igarapés está longe de ser efetivado, porque as intervenções são simplesmente de construção, de intervenção urbana e não social.



Figura 8 e 9. Sr. Walter Maciel de Freitas  
Fonte: Registro do autor, novembro 2006

Em depoimento que compõe o Relatório do Fórum Amazonense de Reforma Urbana de 2006, um dos moradores Sr. Walter Maciel de Freitas afirmou que: “a única coisa que de fato está sendo feita é a retirada das famílias da área de abrangência das obras. As humildes famílias, as quais vivem na área há décadas conforme pesquisa realizada pelo próprio programa PROSAMIM, pois sua preocupação é tão somente com o andamento das obras e a transferência das famílias para bairros distantes da cidade contrariando que as famílias deveriam permanecer nas proximidades da área no raio Máximo de 1,5km, o programa executado tem deixado de lado o cunho social”.

Reforçando as afirmativas do referido relatório, tal pesquisa do PROSAMIM aponta que 20,7% da população está no local há mais de trinta anos, além do fato de 69,9% afirmarem ser a localização o fator que mais lhes agrada da comunidade, bem como 85,8% dizerem que gostam do local onde moram.

Passando para a questão da atuação da Defensoria Pública, nós estamos muito felizes que em setembro do ano passado (2020), foi constituído um núcleo de habitação popular e regularização fundiária dentro da Defensoria Pública do Estado do Amazonas. Desde 2004, quando foi realizado o primeiro seminário de habitação popular por entidades da sociedade civil na Universidade Federal do Amazonas, nós pleiteávamos uma atuação efetiva da defesa dos ocupantes, dos cidadãos da cidade. Mas foi só no ano passado que foi instituído esse núcleo na Defensoria Pública e desde então essa pauta é sempre presente.

Em 2019 foi feito um termo de cooperação técnica que incide na regularização fundiária desses bairros ocupados, que, praticamente depois de meio século, ainda não têm sua posse definitiva. Esse processo se iniciou pelo bairro de Gilberto Mestrinho na Zona Leste da cidade de Manaus e a gente espera que isso possa avançar para outras comunidades que ainda necessitam da regularização fundiária, que ainda necessitam desse importante processo que é a questão de direitos fundamentais, que vão além da posse de um papel passado.

Eu destaco também a atuação de um projeto exitoso que é o PROURBIS que é um Programa de Desenvolvimento Urbano e Inclusão Socioambiental. Esse pro-

<sup>6</sup> Relatório Missão Manaus - 2006.

grama é uma experiência de 2014. Até então, se via na cidade muitos despejos, muitas reintegrações de posse e tem sido uma experiência que o poder público municipal implementou com recurso do Estado e parte do recurso do Governo Federal e BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento. O programa propôs que aquelas famílias não fossem retiradas, mas sim alocadas no próprio espaço onde elas já moravam. Há uma relação intrínseca ali com a realidade, com a experiência, o convívio das famílias com sua teia social, com a igreja, com amigo, com pessoas que elas conviviam e convivem há muito. A gente destaca isso como uma experiência exitosa na cidade de Manaus e esperamos que outras experiências como essa possam ser implementadas na capital, na maior metrópole do Norte, da Amazônia, que é a cidade de Manaus.

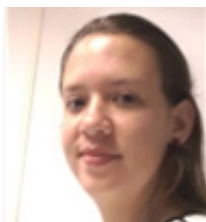
Com relação à regularização de terras ocupadas, nós sabemos que é necessário que o Estado constitua uma política e um plano habitacional para enfrentamento, não somente do déficit habitacional, como também da urbanização de assentamentos precários. Somente regularizar não resolve a problemática da urbanidade, o enfrentamento não acontece de uma maneira isolada, a regularização fundiária deve ser plena e é sobre isso que a gente vem atuando na Campanha Despejo Zero, nas discussões locais aqui na cidade, no Fórum Amazonense de Reforma Urbana, no Fórum da Amazônia Ocidental, com diálogo intenso com as redes e no Fórum Nacional de Reforma Urbana, com o IBDU e tantos outros parceiros que somam conosco nessa luta que é a defesa dos direitos fundamentais.



### **Isaac Pereira**

Morador da Comunidade do Tororó.

Eu sou Isaac, faço parte do Tororó, que fica localizado em Salvador, Bahia. Minha fala inicial é de como começou a nossa comunidade do Tororó, mas de antemão queria falar que estou muito grato a todos vocês que nos convidaram a participar dessa grande oficina. Eu fui praticamente nascido e criado na rua Monsenhor Ruben Mesquita, no Tororó, onde realmente vem acontecendo casos “aviolentados” do município sobre essa rua que a gente passa a morar. Ela fica próxima à estação da Lapa, onde tem as famílias que desde muito tempo vêm construindo suas casas, cerca do final de 2004. Mas a gente ouviu que o Prefeito de 1953 disse que esse terreno foi doado para ele. Na década de 90 ele veio a falecer, ele não fez a lavratura desse terreno e até então em 2001 já existia família morando nessa comunidade. A gente vê uns casos assim que a comunidade passa a crescer no final de 2004. Em 2001 já morava cerca de cinco moradores nessa comunidade. Eu moro aí nessa rua, faço parte, fui assim praticamente crescido na comunidade. Eu não fui nascido, quando eu nasci eu morava em outro bairro, mas praticamente eu fui nascido aí e cerca de cinco anos para cima, hoje eu tenho 19 anos, essa comunidade já tem cerca de 17 anos, e assim a gente vê casos da prefeitura querer “aviolentar” a comunidade no Tororó.



### **Julia Molina**

Assessoria popular da Comunidade do Tororó, membro do Grupo de Trabalho para proteção dos Direitos Humanos de pessoas em deslocamento forçado do Conselho Nacional de Direitos Humanos, membro do Serviço de Apoio Jurídico da Bahia – SAJU/UFBA.

Eu atuo na assessoria jurídica do Tororó desde 2017, me formei em Direito no Tororó e vou apresentar agora algumas questões que dariam para vocês fazerem o curso completo de Direito Processual Civil, de Código Civil e uma parte de Urbanismo e Arquitetura, pois esse é um daqueles casos muito complexos.

Atualmente eu também faço parte do grupo de trabalho e proteção de direitos de populações em situações de deslocamento forçado do Conselho Nacional de Direitos Humanos, criado recentemente. Esse grupo veio de uma frente de trabalho e agora eu estou lá enquanto UFBA (Universidade Federal da Bahia). Estamos iniciando com esse grupo um trabalho sobre deslocamentos forçados no Brasil todo. Vamos precisar de todas e todos que estão aqui para trazermos evidências a nível nacional de todos esses casos e a ideia é discutir à frente a legislação, ou melhor, a falta de legislação nacional e internacional a respeito desses casos específicos.

Hoje o Tororó é alvo de uma reintegração de posse que o município de Salvador move contra 38 famílias. Mas, originalmente, havia 43 imóveis, com, no mínimo 43 famílias, porque pode haver mais de uma família por imóvel.

O município entrou com uma reintegração de posse, que é uma ação que tem



todas suas peculiaridades, depois passou para um recurso de agravo de instrumento, nesse recurso o município se baseia em alguns argumentos que a gente vai trazer para discutir sobre a área ser pública, sobre o interesse público da área que justifique essa reintegração de posse, uma flexibilização da ZEIS e um eventual dano ao erário público caso não fosse concedida essa reintegração de posse em caráter liminar, ou seja, antes de tudo, antes mesmo de ouvir a outra parte. Somente agora está acontecendo a execução dessa liminar, a partir de algumas negociações. O que eu queria trazer para discussão aqui é se essas negociações são de fato uma negociação com os moradores e se essa execução é irreversível. Isso porque, partindo do nosso Processo de Código Civil, se houve uma tutela de urgência ela não pode ser irreversível.

O território do Tororó hoje é composto por vários imóveis, imóveis que a gente sabe de quem são, imóveis que a gente não sabe de quem são e existe esse certo imóvel que é uma propriedade particular que, como o Isaac trouxe em seu depoimento, teria sido doado ao município em 1953. Essa propriedade continua sendo particular, pois embora haja o registro da doação, o município não registrou a transferência, não houve registro do imóvel. Nesse tempo, formou-se a comunidade do Tororó. Só em 2006 é que o município registrou o imóvel, que se tornou um imóvel público. Acontece que já há uns três meses que a gente tem trocado e-mails com o Cartório para conseguir a cadeia sucessória desse imóvel e ninguém tem, ninguém fornece, isso não veio aos autos do processo também. Então essa é uma versão dos fatos e a gente está se apoiando nela agora para não entrar numa discussão maior ainda. Nesse tempo todo, a comunidade permaneceu lá, muitos moradores pagam IPTU, grande parte paga conta de água, conta de luz, o município nunca demonstrou interesse em reaver, em tirar a comunidade de lá. Pelo contrário, de vez em nunca fazia uma obra de recapeamento, inclusive cobrava IPTU. Durante o processo a gente precisou reunir muita documentação com os moradores, porque havia uma ideia de entrar com usucapião coletivo e uma ou outra casa tinha recebido, inclusive, uma concessão de direito real de uso do município. Em 2016, o plano diretor do município coloca o Tororó como uma Zeis, ou seja, o Tororó é Zeis do centro, pois está numa área central de Salvador, onde tem o comércio, pontos turísticos, Pelourinho, Ministério Público, enfim toda uma infraestrutura e ao lado do Tororó, praticamente encostado no Tororó tem a estação Lapa que é o terminal de ônibus, talvez o principal terminal de ônibus da cidade. Próximo à área estão os bairros que têm construção de luxo, num local privilegiado da cidade. A área está em ZEIS 1, que pode compreender um loteamento irregular, uma favela, um conjunto habitacional irregular, e a priorização é para regularização fundiária e obras de infraestrutura urbana, inclusive privilegiando os empreendedores individuais e micro e pequenas empresas, ou seja, os pequenos, que é o pessoal que está na comunidade hoje. Em 2017, o município entrou com uma ação de reintegração de posse contra essas famílias, contra moradores da sua própria Zeis, que foi instituída pelo seu próprio legislativo. Mas a principal incongruência desse processo é que o município baseia a reintegração de posse e o pedido liminar da reintegração na urgência para iniciar obras que, segundo o que o município apresenta nos autos, seriam de extremo interesse coletivo, para mobilidade, para o alargamento de uma rua que atravessaria toda a Zeis. Mas essas




## 2. O caso da ZEIS Tororó, em Salvador

famílias não estão citadas ainda, o que não significa que em algum momento elas não possam ser as próximas citadas no processo. O que o município alega é que tem necessidades cruciais urgentes e que os moradores devem ser condenados ao pagamento dos prejuízos a que deram causa.

A foto aérea a seguir mostra a área da estação Lapa que foi concedida para a empresa Nova Lapa. Ou seja, a área foi concedida para a iniciativa privada através de um contrato de concessão, sendo a ZEIS a área demarcada em laranja. E a área demarcada em azul é a área para a qual foi concedido Direito Real de Uso para a concessionária.



Poligonais do Contrato 001/2015, firmado entre a Secretaria Municipal de Mobilidade (SEMOB) e a empresa Nova Lapa Empreendimentos SPE/Asa da ZEIS do Tororó

-  Poligonal referente ao "Memorial Descritivo da Área de Concessão de Direito Real de Uso" (Anexo I do Contrato 001/15)
-  Poligonal referente ao "Memorial Descritivo Onde está Inserida a Estação Clériston Andrade" (Anexo II do Contrato 001/15)
-  ZEIS do Tororó

Fonte: Imagem de Satélite, Google Earth, 2020.  
Poligonais, Anexo I e II do Contrato 001/2015 (firmado entre a SEMOB e a empresa Nova Lapa Empreendimentos SPE/AS, 2015).

Figura 10. Foto aérea com demarcação da ZEIS Tororó

Fonte: Imagem de Satélite Google Earth, 2020. Anexo I e II do Contrato 001/2015 (firmado entre SEMOB e Nova Lapa Empreendimentos SPE/AS, 2015).

O interesse urgente proporcionando a consagração do interesse público na verdade é um shopping que vai ser construído em cima da estação Lapa – o Shopping Estação. Ele já foi divulgado pela prefeitura como o futuro shopping de Salvador. Ao lado já há outros dois shoppings centers grandes, o Shopping Lapa e o Shopping Piedade, este seria um terceiro shopping em anexo aos outros dois, e a gente não está falando em shoppings pequenos não, são shoppings grandes. Esse shopping tem previsão para 210 lojas e é esse o "interesse público" que está sustentando essa ação de reintegração de posse. A área das docas do Shopping Estação, para a descarga dos caminhões, ficaria em cima de algumas casas, além do acesso dos caminhões e do recuo do shopping. Esse é o verdadeiro interesse dessa ação de reintegração de posse, que não é difícil de constatar, embora tenha sido bastante difícil de deixar isso evidente no Judiciário

Em primeiro grau o Juiz da 8ª vara da Fazenda Pública aqui de Salvador, com

base na Constituição de Direito à Moradia indeferiu a liminar. Eu chamo atenção como ele sustenta, que por mais que um imóvel público não seja passível de usucapião, isso não significa que quem ocupa não tenha direito algum a ser mantido ali, até porque era uma situação liminar, estava-se falando do despejo de mais de 100 pessoas. A partir daí, formou-se uma associação de moradores, que era algo que não existia na comunidade que é um processo que também as assessorias populares têm um papel de fortalecer, de incentivar e de ajudar, porque existe também um trâmite legal que às vezes é um pouco cansativo na associação. Foram iniciados alguns processos e pintura e reparo nas casas também, inclusive reafirmando a identidade da comunidade e formou-se o Movimento Tororó Resiste com várias atividades dentro da comunidade focando na formação popular de todo mundo e a associação puxando os moradores para as reuniões, os cinemas que ainda acontecem à noite, os festivais gastronômicos para também gerar renda dentro da comunidade e incentivar a ocupação daquele espaço, não só da comunidade, mas a ocupação da cidade toda.

A comunidade é extremamente pacífica, e há muito comércio dos moradores encostado na estação Lapa; a cidade toda passa por ali para almoçar, para resolver alguma coisa, tem um lava-jato, é um local de passagem e tem movimentação e fortalecendo essa movimentação aconteceram vários festivais gastronômicos, de cultura, música, shows na comunidade, bingo. Isso foi dando visibilidade, fortalecendo a luta ao mesmo tempo em que aconteciam as reuniões dentro da associação com os moradores debatendo esse processo, processo de formação coletiva. A Defensoria Pública é quem faz a representação da comunidade no processo com apoio de muitas organizações também.

Eu queria chamar atenção para o que ocorreu na parte de agravo de instrumento. Após aquela liminar ser negada, houve o recurso encaminhado para a segunda instância e lá, já após três anos e meio de que a liminar havia sido negada, o relator do recurso emitiu um voto concedendo a reintegração de posse ao município em caráter de urgência! Mas ele colocou algumas condicionantes, que seriam a garantia à preservação do direito fundamental à moradia dos atuais ocupantes da área, pela inserção em programas habitacionais ou pela indenização de sua relocação em condições semelhantes às atuais, bem como pagamentos pelas benfeitorias, auxílio no transporte de bens, entre outras. E hoje a gente está lidando com uma situação que é sobre o que ele quer dizer quando ele fala em direito fundamental de moradia e condições semelhantes às atuais, isso leva a um questionamento ao direito à cidade como foi trazido aqui no início. Quanto vale uma vizinhança? Quanto vale um trabalho? Porque a maior parte dos moradores trabalha no bairro ou na estação mesmo, vai a pé, tem ali o seu próprio comércio, seus mistos de moradia e de comércio. Quanto vale sua história? Quanto vale sua segurança? É uma comunidade pacífica. Quanto vale a escola dos filhos? A proximidade da escola dos filhos? Não existe gasto com transporte. Quanto vale a hora de deslocamento também?

E nesse meio tempo, depois do agravo, muitas assessorias jurídicas também mobilizadas, bem como arquitetas, Sinarco, IABs, grupos de pesquisa, algumas

notas técnicas foram produzidas sobre as Zeis, sobre a importância das Zeis, sobre o regime político das Zeis. IBDU, Sinarq (Sindicato dos Arquitetos) e IAB trouxeram a questão do projeto do shopping, enfatizando que não se tratava de interesse público e a ABJD (Associação Brasileira dos Juristas pela Democracia) e SAJU - UFBA fizeram um parecer técnico sobre algumas questões processuais mesmo, principalmente sobre isso estar sendo concedido em caráter liminar, sendo que vai ser feita uma demolição e demolição é irreversível.

Como o município começou a executar essa liminar das condições semelhantes às atuais sem entrar nos autos, ele começou a forçar acordos com a comunidade, através de um processo com tensões e ameaças, chamando moradores para ir lá negociar, sem permitir que ninguém de assessoria jurídica, nenhum advogado, nenhum parente, muito menos a Defensoria Pública acompanhasse os moradores nessas idas à Secretaria da Fazenda para negociar. Certa vez um morador pediu para eu ler um processo com ele e não permitiram, foi um bate-boca até eu conseguir entrar em um carro e ir parar na SEFAZ com ele, porque simplesmente isso foi feito às escuras e sobre pressão, gerando esses termos de acordo.

No meio disso tudo, a Campanha Despejo Zero, a Defensoria Pública Federal e o Conselho Nacional de Direitos Humanos oficiaram o município pedindo providências para a garantia do direito à moradia, pedindo informações e providências, mas a boiada foi passando. Também muitos ofícios foram enviados para o município pedindo o projeto do shopping, pedindo o detalhamento, a gente não sabia se essa rua do shopping vai tirar a Zeis toda ou vai tirar essas 43 casas, tudo isso ainda está obscuro, a transparência também não ocorre e após esses acordos, eles já iniciaram as demolições. Ou seja, eles começaram a executar isso e isso não foi levado à juízo em nenhum momento. Essas demolições começaram a ocorrer, geraram infinitos danos, cortaram encanação de esgoto da comunidade, a comunidade ficou coberta de escombros e as famílias ficaram na resistência por meses vivendo nessa situação, sob entulhos, que é uma forma também de você ferir o direito à moradia das pessoas e fazer uma remoção forçada. A luta continua, os moradores avançaram na mobilização, muitos atos realizados, o cinema que foi feito justamente num dos imóveis que tinha sido demolido, televisão, enfim... Documentário do Tororó foi lançado, a luta continuou e, a partir disso, surgiu um encaminhamento para o município limpar os entulhos. Porém o que o município fez foi colocar tapumes na frente dos entulhos para quem passa na frente na rua não ver e manteve os entulhos ali, pulando rato, barata, escorpião e tudo mais.

Para concluir, o município apresentou como um dos principais motivos para re-integração de posse dessa comunidade, o fato de a área ser pública, sendo que quando a comunidade chegou era particular, essa área pública tinha uma destinação para moradia, defende a flexibilização da Zeis, como a legislação da Zeis traz essa abertura para que sejam incentivados o comércio e a economia local, que o shopping seria uma forma de incentivar a economia local da Zeis. Pasmem! São esses argumentos que estão nos autos e dano ao erário público que eu acho que é algo que a gente precisa discutir também entre nós, um

tema que eu comecei a pesquisar agora no grupo de pesquisa, como o dano ao erário público vem justificando decisões judiciais absurdas.

Atualmente estamos aguardando a admissão do recurso especial extraordinário que o Tribunal de Justiça daqui negou após uma reunião com a presidência muito boa. A gente sabe que é muito difícil conseguir a admissão de um recurso especial extraordinário, mas também não é difícil ficar evidente a questão de caráter coletivo, de caráter de interesse nacional, nem a violação de leis federais.

A luta continua, os moradores ainda estão lá, alguns moradores que estão na resistência, a maior parte deles assinou um termo de acordo com o município e hoje há alguns moradores que estão na resistência tocando o movimento. Eu queria agradecer as principais lideranças aqui, e nós estamos agradecendo a oportunidade de estar aqui na oficina, expor esse caso e chamar atenção ao lambe-lambe que foi colado pela cidade para chamar atenção desse caso, que abre um precedente muito grave que é um ente público com reintegração de posse contra sua própria Zeis para ceder para uma iniciativa privada explorar economicamente

Siente-se, não estamos falando só da Zeis do Tororó, mas da proteção de todas as Zeis de Salvador e do Brasil.

---

<sup>7</sup> <https://youtu.be/m0lqXtm8FD0>



**Cynthia Pinto da Luz**

Advogada do Centro dos Direitos Humanos de Joinville.  
Atuante nos movimentos populares e sindicais.

O Jardim das Oliveiras no município de Araquari é a maior ocupação da Região Metropolitana de Joinville, ao Norte do Estado de Santa Catarina. A ocupação tem hoje 800 pessoas; antes da pandemia havia cerca de 1.000 pessoas, mas, aparentemente caiu para 800, num total de 253 famílias, organizadas em uma Associação de Moradores.

A área se situa no centro do município, um município pequeno e um parque industrial promissor – tem a fábrica da BMW que trouxe uma outra perspectiva de crescimento para o município. Como essa ocupação está inserida bem no centro do município, há um olhar especulativo muito grande para essa situação.

Os ocupantes estão há mais de 10 anos, alguns deles perto de 20 anos e nesse período todo nunca foi feita nenhuma medida de reurbanização. A relação da associação de moradores com o prefeito em especial é péssima, pois o prefeito é de direita, retrógrado, conservador e que tem um grande interesse naquele terreno.

Em 2014, a Defensoria Pública da União entrou com uma ação civil pública (ACP), pedindo que a área fosse regularizada porque desde 2010 no período do governo Lula, a Superintendência do Patrimônio da União expediu uma portaria determinando que área fosse destinada para fins de moradia popular. Esta portaria ainda está em vigor e existe um parecer técnico da SPU afirmando ser plenamente viável essa destinação. Porém não interessa ao município a regularização da área. Então, foi uma coisa durante o governo Lula e evidentemente no governo Bolsonaro as coisas não funcionaram mais. Quando a comunidade começou a pensar em propor uma REURB, ocorreu a mudança de governo e a situação se agravou bastante.

Atualmente, existe uma ação de cumprimento de sentença, decorrente de ação de reintegração de posse que determinou a saída dos moradores, com apelação no TRF-4 e, há dez dias, houve uma decisão de ofício da Juíza substituta, que estava de plantão no processo, suspendendo qualquer remoção da ocupação, porque o prazo de 180 dias que havia sido concedido na sentença expirou há menos de um mês. A Juíza não vinculou sua decisão ao final da pandemia, pois entendeu que o caso do Jardim das Oliveiras era extremamente peculiar.

Isso porque há uma decisão do TRF, na ACP da DPU, que determina que os ocupantes devem permanecer na área, mas, se isso não for possível, que o município tem que colocá-los em algum outro local adequado. No bojo disso tudo a União entrou com uma ação de reintegração de posse, independentemente da ACP da DPU e com essa ação em curso está sendo feito o cumprimento da sentença, na qual o Juiz Federal de Joinville sustenta a decisão de efetuar a reintegração em favor da União.

Na próxima segunda-feira haverá uma reunião com o Prefeito, uma reunião mais articulada com um dos Secretários dele, para tentar alguma saída. Mas eu imagino que seja muito difícil, porque o olhar da especulação imobiliária, principalmente das indústrias dessa região de Joinville é muito grande para aquela área. Já estivemos algumas vezes com a polícia lá dentro, com barricadas, porque o Juiz de primeiro grau de Joinville, se puder, despeja mesmo na pandemia. Nós ainda não fizemos o pedido de suspensão do despejo amparados na Lei Despejo Zero, a DPU com a dra. Eliza Coppi aqui de Joinville está articulando isso com o MPF e com a DPU, lá na Segunda Instância.

O Centro de Direitos Humanos é amicus curie na ação, vamos interceder novamente no processo no TRF para pedir essa suspensão com base na Lei 14.216/2021, que suspende os despejos em razão da situação de pandemia. A DPE conseguiu um resultado favorável aqui em Florianópolis.

Acredito que a suspensão do despejo não seja mais um problema em nível de TRF, mas nós temos o problema: o que fazer agora? Já houve uma audiência de conciliação na ação judicial. Nessa audiência, a Cohab (empresa pública ligada ao Estado) se dispôs a regularizar a ocupação, houve anuência do Executivo para isso. Em São Bento do Sul, por exemplo, o Marcelo Leão conseguiu um acordo para a mesma situação e a Cohab está regularizando aquela área em particular, a despeito da ação de reintegração de posse. Eu espero que essa recente conquista de Marcelo Leão se multiplique grandemente.

Portanto, todas as condições estão dadas para que a regularização seja feita, o impasse é político. Do ponto de vista técnico, os pareceres são bem claros nesse sentido. Nós aqui em Joinville junto com o movimento de ocupação de Florianópolis, temos feito toda uma articulação com as autoridades estaduais, com a bancada federal do PT, do PSOL, para estabelecer um acordo com a Advocacia Geral da União (AGU). A União diz que não se opõe, mas também não concorda, porque o município não aceita, o município diz que regulariza só se os ocupantes saírem e ficarem apenas oito, que foram reconhecidos como posseiros mais antigos no próprio relatório da SPU.

A pandemia dificultou a organização dos moradores, realização de assembleias e outras estratégias de luta.

A DPU analisa as experiências em Porto Alegre do MNLM, onde está sendo concedida a concessão aos ocupantes para regularizar aquelas áreas, mais ou menos a nossa situação.

O que estamos pensando hoje é como quebrar as barreiras jurídicas para viabilizar a REURB-S, ou seja, analisar qual seria a melhor forma jurídica de atacar o problema e obter a concessão da área em favor dos moradores para promover a regularização para fins de moradia.

Na verdade, o que precisa é vontade jurídica, porque todos os elementos são

dados para que isso aconteça.

Então, para concluir, a despeito das articulações políticas necessárias, é preciso pensar do ponto de vista técnico quais seriam as medidas cabíveis; sendo que temos, por um lado, uma ACP que determina que a área seja regularizada; e, do outro lado, ao mesmo tempo, uma ação reintegratória (ação de cumprimento de sentença), com ordem judicial para sair.

A discussão segue no TRF da 4ª Região e precisamos ver como agir após o fim da pandemia.



## 4. Caso de São Leopoldo



**Cristiano Müller** É advogado no Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES Direitos Humanos e possui doutorado em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidad Pablo de Olavide (2007) de Sevilha, Espanha. Possui pós-doutorado pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2010) e pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNICRUZ) (2019-2020), tendo atuado como Conselheiro no Conselho Nacional das Cidades (2008-2010) e como Conselheiro no Conselho Estadual de Direitos Humanos do Estado do Rio Grande do Sul (2017-2020).

Vamos apresentar um caso no Rio Grande do Sul, que fica em São Leopoldo, município da Região Metropolitana de Porto Alegre. Lá foi realizada uma Missão, que é uma atividade de visita que se faz às comunidades que estão sofrendo violações de direitos humanos, que, neste caso, se refere à violação do direito à moradia, a despejos e ameaças de remoções de comunidades na cidade de São Leopoldo. Atualmente há, por exemplo, em torno de dez mil famílias morando embaixo de linhas de alta tensão, quase metade do município que está sendo ameaçado de remoção e essas remoções em linha de alta tensão são frutos de ações civis públicas do Ministério Público que já transitaram em julgado. Algumas delas já estão para cumprimento e em nenhuma dessas decisões judiciais garante alternativa habitacional para as famílias. Isso é para dar uma ideia do nível do problema que está afetando aquela cidade.

Além de visitar as comunidades, a Missão visita autoridades, cobra providências, tenta garantir o mínimo de dignidade humana para aquelas pessoas que estão vivendo em situação de ocupação, às vezes ocupações recentes que não têm nenhuma infraestrutura para garantir habitabilidade para essa população nessas localidades. Além da visita às autoridades, a Missão promove audiência pública, faz um relatório com recomendações e cobra providências dessas autoridades para garantir direito à moradia. A liderança e coordenação da Missão coube ao Conselho Estadual de Direitos Humanos por meio da Comissão de Terra e Território. Integraram o grupo da missão o Movimento Nacional de Luta pela Moradia, o CDES (Centro de Direitos Econômicos e Sociais), o Instituto Humano da UNISINOS (Universidade do Vale do Rio dos Sinos) e algumas ocupações da região que trataram de organizar essa Missão.

Dentre esses casos, a Ocupação Justo ocupa há mais de vinte anos uma área em torno de 34 hectares, com cerca de 2.500 famílias, sem segurança na posse. Logo no início da ocupação, o proprietário tratou de viabilizar a ação de reintegração de posse. A área é em parte uma área particular da família Justo (daí o nome da ocupação) e parte pública municipal. Há um processo para tentar garantir a desapropriação da porção particular da ocupação.

No entanto, as famílias continuam ameaçadas de despejo por conta do processo judicial de reintegração de posse, ainda que haja a alternativa de mediação do conflito no CEJUSCs (Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania). No Estado do Rio Grande do Sul, o Tribunal de Justiça inaugurou um edital que regulamenta uma instância de mediação de conflitos fundiários e essa instância é tocada dentro dos fóruns locais pelo CEJUSCs. Ou seja, o processo sai do Juiz titular e vai para uma instância de mediação, onde são chamados a Prefeitura, o Governo de Estado, o Ministério Público, a Defensoria Pública para

tentar fazer uma composição. Quando estávamos na Missão, essa mediação estava em andamento, estava viva, pulsante e existia a possibilidade de se encontrar uma alternativa para essas famílias em nível de mediação de conflitos. Um dado importante é que, atualmente, essa área está avaliada em R\$ 50 milhões (cinquenta milhões de reais), é uma área muito cobiçada pelo mercado imobiliário e por empreendedores ali da região; portanto, a família tem pressa em vender a área.

Quando se tratou de acabar com qualquer alternativa de acordo e se cumprir uma liminar para fazer o despejo, nós procuramos a Defensoria Pública. Lamentavelmente aqui no nosso Estado a Defensoria Pública tem uma estrutura muito aquém do que seria desejável, tem um núcleo de moradia que é muito atuante, porém só com um defensor e um estagiário para todo o Estado e os defensores públicos das Comarcas assumem a Comarca de São Leopoldo, de Sapiranga, de Novo Hamburgo... eles ficam dentro do carro a maior parte do tempo fazendo audiências e atendendo processos. Nós não conseguíamos nem marcar reunião com o defensor público, porque ele estava assoberbado de trabalho. Então, levamos o caso para o Núcleo em Porto Alegre e propusemos fazer uma postulação de REURB no município. Isso porque a defensora Dra. Isabel, naquele momento, já estava fazendo pedido de REURB nas ocupações e nas remoções. Ela entrava com pedido administrativo na Prefeitura Municipal, com base na REURB (ocupações recentes ou consolidadas) para tentar garantir proteção e direito à moradia para as famílias ameaçadas de despejo. Nós pedimos, então, que ela analisasse a viabilidade dessa postulação de REURB nesse caso concreto. Ela avaliou e pediu administrativamente a REURB na Prefeitura Municipal de São Leopoldo. Ato contínuo, ela protocolou o pedido de suspensão no processo de reintegração de posse, com base na Lei 13.465.

O Juiz da ação de reintegração de posse indeferiu o pedido de suspensão e em seu indeferimento há coisas muito bizarras, como por exemplo, o seguinte: “no que se refere ao pedido de suspensão da marcha processual feita pela Defensoria em virtude da Lei 13.465 REURB, verifico que não há razão para acolhimento do pedido. A Lei 13.465 promulgada na data de 11 de julho de 2017 dispõe sobre o processo de regularização fundiária urbana estabelecendo procedimentos e diretrizes a serem seguidas pelo poder público e demais partes envolvidas. Além disso estabelece medidas jurídicas urbanísticas... Entretanto antes mesmo da promulgação da lei, três ações diretas de inconstitucionalidade foram propostas perante o STF questionando a constitucionalidade da lei, dentre elas a ADI 5771 e essas três ações estão com o Relator Ministro Fux. Dessa forma, estão em processo de análise de inconstitucionalidade no STF. “Temerária seria a suspensão da presente, que tramita desde a data 11 de julho de 2012 e ainda sem definição”. Claro sem definição do proprietário, “vale, portanto, indeferir o pedido”, estou com o acórdão na minha frente e lamentavelmente o acórdão não enfrenta essa questão que a Juíza levantou, ao propor a REURB com base na Lei 13.465. O acórdão trata exclusivamente da possibilidade de tutela de urgência naquele caso concreto, e, graças a Deus e aos bons santos, o Juiz no caso concreto, no caso o Desembargador e a Câmara, de forma unânime, deferiram a suspensão. Portanto, tramita a REURB no município, que determinou o cadas-

tramento social das famílias, suspenso por causa da pandemia e a realização de topografias e demais instrumentos para se fazer a regularização fundiária. O processo ficou suspenso também durante a pandemia e provavelmente ele vai retomar agora.

Um dado importante que a Missão encontrou foi que em todas essas comunidades que foram visitadas existiu mediação de conflitos. A Prefeitura Municipal de São Leopoldo, preocupada com essa realidade local, instituiu dentro da prefeitura uma instância de mediação de conflitos na qual tenta aproximar as partes e chamar para uma composição, garantindo alternativa habitacional para as famílias. A maioria dessas áreas tem acordo com o proprietário para fazer a regularização fundiária, porém o proprietário quer ser indenizado dessas áreas e a alternativa que se encontrou para fazer indenização era o Programa Minha Casa Minha Vida, através também agora da REURB. Porém o Minha Casa Minha Vida foi extinto, não tem recurso para indenizar o proprietário, essas famílias portanto estão ameaçadas de despejo por conta da extinção do programa e por conta de o proprietário não ver nenhum tipo de benefício em fazer o acordo. Há áreas, inclusive, que estavam pactuadas em acordos em que os proprietários já estavam vendendo partes das áreas para fazer dinheiro. Agora vocês imaginem o problema social que vai decorrer dessa paralisação do PMCMV.

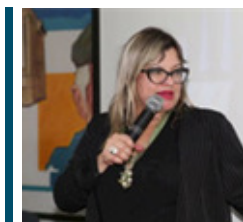
Essa situação concreta apresenta vários desafios. Nos casos de ocupações recentes, como é que nós vamos aplicar a REURB e fazer a regularização fundiária e as pessoas vão ficar vinculadas ao proprietário e vão pagar para o proprietário se não tiver os recursos do programa Minha Casa Minha Vida? Podem ser criados loteamentos com pagamentos mensais para o proprietário e as famílias podem ser despejadas por falta de financiamento por conta da extinção do Programa Minha Casa Minha Vida. O seu substituto – o Programa Casa Verde Amarela – não tem recursos orçamentários para provisão habitacional, muito menos provisão para as famílias com renda de zero a três salários-mínimos.

Queria comentar também a questão de haver aqui no Estado e no Tribunal de Justiça a tentativa de investir em mediação de conflitos fora da mesa do Juiz titular da causa. A ideia é passar para outra instância, sair da mesa do Juiz para uma instância de mediação, onde outro Juiz, que às vezes é um desembargador, vai fazer a mediação. O núcleo de mediação de conflitos faz esse tipo de mediação em várias outras causas, não só de conflitos fundiários, então tem aí uma sequência nesse sentido.

No pós-pandemia o que a gente vê através da Campanha Despejo Zero? Três mil famílias estão ameaçadas de remoção desde março de 2020, porque essas ações judiciais de reintegração de posse não pararam. Porém, os juízes seguraram as ações, não deram andamento, pois no início da pandemia se fez vários pedidos de providências pela Campanha, se pautou muito politicamente o Tribunal de Justiça pela Assembleia Legislativa, pelo Conselho Estadual de Direitos Humanos, para suspender os despejos, e, de uma forma ou de outra, sem nenhuma determinação do Tribunal, os despejos foram suspensos. Porém, a partir de dezembro, essas 3.000 famílias que tiveram seus despejos suspensos duran-

te a pandemia vão encarar uma outra realidade, sem programa habitacional e com baixa alternativa de garantia do direito à moradia.

Anterior à pandemia já existiam 20.000 famílias aqui no Estado ameaçadas de despejo no processo judicial, às quais se acrescentaram mais 3.000 famílias. O Fórum Nacional da Reforma Urbana vai publicar um panorama dos conflitos até o final do ano, relativo ao período de 2019/2020, em alguns estados brasileiros, incluindo Rio Grande do Sul. O mapeamento que conseguimos fazer mostra uma realidade muito dura de falta de recursos, de ameaças de despejo e de falta de alternativa habitacional por produção habitacional. A nossa aposta toda é tentar fazer essas mediações de conflito, porém a gente sabe muito bem que o poder judiciário, na hora que ação transitar em julgado, vai querer cumprir de uma forma ou de outra.



### Rosane Tierno

Advogada, urbanista e conselheira da Região Sudeste do IBDU

A evolução da quantidade de imóveis regularizados/da regularização fundiária no município de São Paulo de 2001 a 2021 está representada no gráfico abaixo

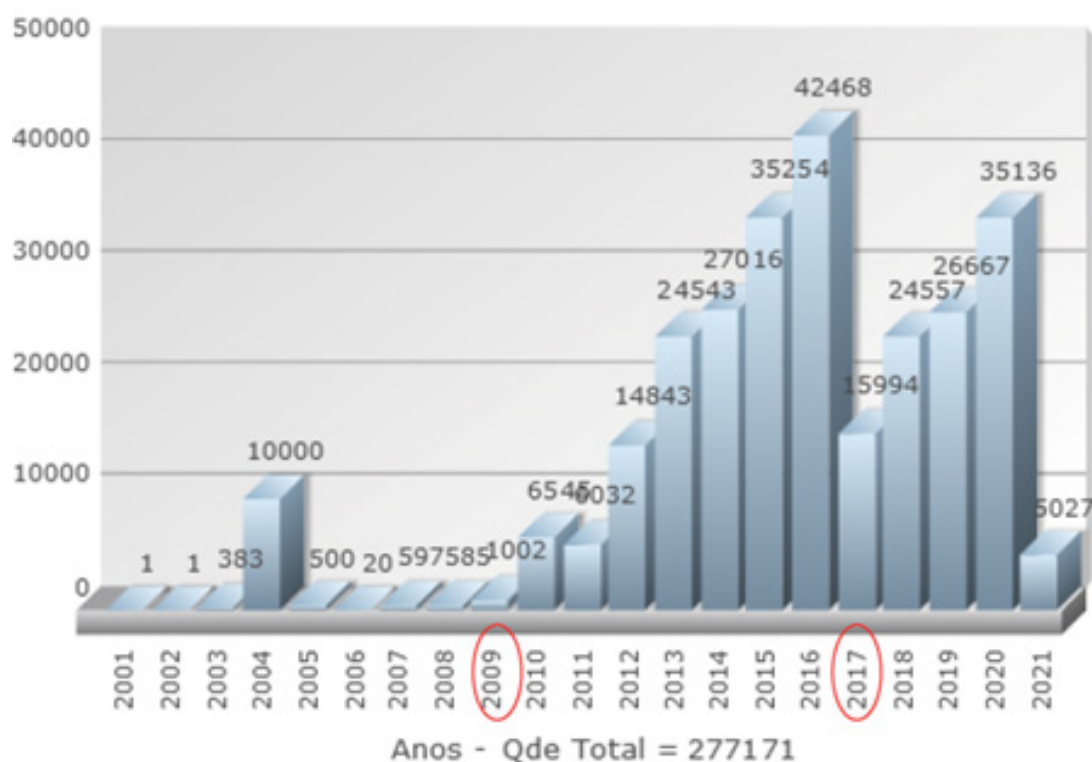


Gráfico 1. Quantidade de unidades regularizadas no Município de São Paulo entre 2001 e 2021  
 Fonte: Central de Registradores de Imóveis. <https://www.registradores.org.br/RF/fmGraficos.aspx>

É interessante notar que em 2009 não tínhamos praticamente nada de regularização, em 2004 há a regularização realizada pela Cohab na Cidade Tiradentes. Em 2009, nós tivemos a Lei Federal 11.977 e a partir daí nós tivemos ações mais preponderantes de regularização fundiária, cujo ápice no município de São Paulo foi em 2016 com o Prefeito Haddad. Nós trabalhamos na COHAB nessa época, quando tivemos 42.468 lotes regularizados e registrados em Cartório. Já em 2017 nós tivemos uma queda abrupta, que se deve à mudança da legislação – a MP 759/16, que foi editada no dia 22 de dezembro de 2016. Isso mostra, que toda vez que há uma mudança legislativa urbanística em nível federal, há um reflexo nefasto imediato para todos os municípios. Isso porque a legislação urbanística tem uma peculiaridade, talvez semelhante à área da saúde. Em função do pacto federativo, cabe à União legislar sobre os normas gerais e cabe aos municípios, por meio do seu plano diretor, da lei de uso ocupação e solo, elaborar suas normas de planejamento de gestão urbana. Se os paradigmas da legislação federal são rompidos, a tendência é que os municípios fiquem paralisados até que o arcabouço legislativo municipal seja atualizado. Então, temos uma teoria que deveria haver *vacatio legis* toda vez que você tem uma alteração na legislação federal. E o que é uma *vacatio legis*? É dar um tempo para que as normas

da lei federal sejam, de fato, aplicadas, por exemplo dois anos, para que os municípios possam ter um prazo para acomodação nos seus planos diretores e de uso e ocupação do solo.

Feita essa explanação, vamos tratar agora do núcleo Jardim Euclides, que faz parte da Campanha Despejo Zero. Trata-se de uma ocupação de área municipal, do início da década de 1990. Havia um processo de reintegração de posse de 2008 promovido pela Prefeitura Municipal de São Paulo e o despejo estava marcado para ser efetuado em março de 2021, inclusive com mobilização do Batalhão da Polícia Militar. Graças ao apoio da Campanha Despejo Zero, do Núcleo Especializado em Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo, aqui representado pelo professor Allan Ramalho e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o despejo foi suspenso.

A foto aérea, Figura – 10, mostra a localização do Jardim Euclides, próximo à Rodovia Imigrantes, que é a principal via de ligação entre São Paulo e Santos, no litoral sul do Estado. É uma via importante, extremamente bem localizada, de interesse do capital imobiliário. A origem da área é de herança jacente, ou seja, é aquela área particular em que todos os proprietários morreram sem deixar herdeiros naturais. Neste caso, a área vai para o domínio da prefeitura. Em geral, as nossas áreas municipais, ou são provenientes de loteamento aprovado com destinação tradicional de área verde ou provenientes de desapropriação. Essa área tem uma origem um pouco diferente, vem de herança jacente. É uma área de 1.338 m<sup>2</sup>, sem área de risco e sem área de preservação permanente, não tem rio, não tem curso d'água, não tem topo de morro, o que é muito raro nessas circunstâncias. Em casos de loteamento irregular, esses dados são importantes.



Figura 10. Imagem aérea com a localização da área Jardim Euclides  
Fonte: Google Earth, outubro 2021

A área foi arrecadada pela prefeitura em 09 de agosto de 2019 quando saiu o ato de adjudicação, mas o processo de reintegração iniciou-se em 2008. O mandado de reintegração saiu em outubro de 2020, em plena pandemia, no mês em que estava

morrendo mais gente, e o cumprimento estava previsto para março de 2021. Então, a Vera e os moradores se articularam, nos procuraram junto com a Defensoria. O Allan Ramalho foi muito rápido, em um dia ele conseguiu articular o convênio com o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, que fez o pedido de regularização fundiária urbana de interesse social junto à Prefeitura de São Paulo, que teve como consequência a paralisação imediata do cumprimento da reintegração de posse.

Só com o pedido de REURB e com toda mobilização junto à prefeitura foi possível suspender o despejo. Então tivemos o parecer da Procuradoria Geral do Município, Ementa 12.220, que trata de “Patrimônio Imobiliário. Ocupação de área pública por moradias. Imóvel cuja origem remonta à declaração de vacância de herança. Inexistência de risco geológico. Área passível de regularização fundiária. Ação possessória em curso. Suspensão da reintegração. Admissibilidade. Inteligência do artigo 6º do Decreto no 48.832/07. Precedentes”. E conclui: “porém a medida provisória 759, convertida na Lei Federal 13.465/17 deu nova redação ao art. 1º da Medida Provisória 2.220/2001, fixando a data de 22 de dezembro como limite para a regularização das ocupações de áreas públicas. Diante de todo o exposto e considerando a inexistência de risco geológico no local, bem como previsão de obras públicas, parece-me também que a municipalidade poderá requerer a suspensão da reintegração de posse. Paralelamente o DEMAP – Departamento de Áreas Públicas da Procuradoria do Município poderá acompanhar o processo de regularização e no momento oportuno propor a desistência da própria ação, se for o caso. Com o exposto, parece-me que o presente poderá ser submetido à senhora Secretária Municipal de Justiça para deliberação”. E assim se conseguiu a paralisação do processo de reintegração!



### Vera Lúcia Barbosa de Oliveira

Moradora e liderança Comunitária do Núcleo Euclides

Gostaria de contar que essa situação nossa foi uma situação bem atípica. Foi gostoso porque eu recebi o Procurador junto com o Oficial de Justiça no dia 19 de fevereiro e disse para eles: “eu sei dos meus direitos”. Mentira, eu não sabia quase nada, eu só sabia que eu tinha direito, mas a quê? Até quando? E disse para ele “nós vamos resistir” e foi o que aconteceu. Foi socorro para todos os lados, “me socorre”, “me ajuda”, mandei foto para a reintegração e assim a gente articulou, foi conversando, eu fui aprendendo, a partir do dia 19 de fevereiro eu comecei a entender e a falar igual a eles, o que é regularização, o que é direito à posse, quais são meus direitos, o que eu devo e o que eu quero. Quando o Major veio, também acho que devido à minha posição, ele veio no dia 24 para marcar reunião, para fazer mobilização, para poder fazer a reintegração de posse e eu também fui muito firme em falar com ele que a gente ia resistir até o final. Então foi muito interessante e o que eu aprendi de fevereiro até hoje é que existe a necessidade da união dos moradores, porque infelizmente nós vivemos politicamente, tudo é política e infelizmente tem pessoas que ainda estão fora da realidade, acham que tudo está certo, tudo pode acontecer, mas nós estamos aí lutando.

Depois que o Major veio e falou “estou com você e a gente está junto” eu falei

“caramba, eu ganhei um batalhão junto ao nosso favor”! Falei para eles “não vamos fechar a Imigrantes, não vamos fechar a avenida principal a Engenheiro Armando, porque a população, a sociedade não tem nada a ver com nossos problemas”; isso eu deixei claro para ele que nós não iríamos fechar a Imigrantes que é acesso ao litoral e tem pessoas que vêm e voltam todos os dias do trabalho, é uma via muito importante, se eu fechasse essa rua ia ser uma catástrofe e eu não queria isso. Eu quero que nossa comunidade, o nosso Núcleo Euclides tão carinhosamente chamado seja um exemplo de luta, porque eu estou localizada no Jabaquara, numa área nobre, numa posição totalmente direita, eu sendo mulher negra, pobre e de esquerda, está dizendo muito nessa luta, muito. É muito importante tudo isso que a gente viveu, o processo de REURB, dia 26 foi meu aniversário, no dia 25 de fevereiro o subprefeito veio pessoalmente, porque ele viu que ia ter resistência, ou seja, se a gente não se une para lutar... Eu fiz o curso de formação popular no Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e uma coisa é bem importante: quem sabe mais luta melhor, isso foi muito importante para mim e está sendo até hoje. E o processo de REURB que a Rosane Tierno protocolou uma semana depois da reintegração é muito importante, a gente está com o IBDU fazendo o processo da topografia, ou seja, estamos caminhando, estou sentindo que está chegando no final e para mim, a minha fala hoje para todos é que tem que ter esperança, não é só contar que aconteceu casos tão tristes. Com o nosso caso foi uma situação atípica, totalmente sem entender, como a própria Juliana Avanci fala, é uma guerra fria e a gente está vencendo. Eu tenho medo, janeiro está chegando, mas a possibilidade de posse devido ao processo de regularização que assegura a posse nos tranquiliza ainda mais, eu estou feliz, espero que todo mundo que está passando por essa situação, os casos que foram expostos, é se unir, é lutar, é brigar, e sairmos vencedores, que é isso que a gente precisa.

No Núcleo Euclides são três lotes com 50 famílias. Dentro das nossas conversas, das nossas reuniões, desde fevereiro até o começo de maio, o que decidimos? Vamos fazer a topografia? Vamos para o IBDU? Vamos juntos? Só que infelizmente na comunidade ainda existem pessoas, existem pessoas que não acreditam, não apostam e cruzam os braços nos enfraquecendo a luta, mesmo a gente falando do retrocesso, do desgoverno de tudo ruim que vem acontecendo.

Mesmo sendo a minoria a gente está caminhando. Um adendo que é muito importante para vocês saberem: como aqui são três lotes, uma área de 1.338 m<sup>2</sup>, 50 famílias, uma parte também usou a área como moeda de troca, ou seja, ela sobrevive em cima desse solo que não é nosso ainda, então teve essa divisão da comunidade entre o grupo A e o grupo B. o grupo A aqueles que querem, como a gente fala o grupo que está comigo e o grupo “sem migo”, ficou definido assim, por quê? Porque são pessoas que querem tirar proveito da terra, se sobressaindo às vezes até em aluguéis. E tem o grupo que acha que a prefeitura é a mãe, que a prefeitura vai dar alguma coisa. Infelizmente eles estão numa realidade totalmente fora, não se somou conosco, então se formou em dois grupos, o grupo que está lutando pela regularização, estão inclusos no processo, nós estamos na fase da topografia, já andamos bastante, estamos ca-



minhando para a final. E tem esse outro grupo que é o que acontece em outras comunidades, não só aqui como as demais, de pessoas que se subdividem, não torcem a favor, mas ficam ali esperando, ou seja, a falta de informação ainda é muito importante, século XXI com tudo que a gente está vivendo, pandemia, hoje nós não temos moradores na rua, hoje nós temos famílias na rua, hoje você passa, principalmente São Paulo, capital são famílias com crianças, porque não temos condições, então é muito importante frisar a divisão das comunidades entre aqueles que querem e aqueles que não querem, os que não querem infelizmente ainda vai passar por um processo que vai ser triste, e nós vamos ver essa situação aqui, infelizmente. Só que, assim, a união tem que partir, a gente tem que acreditar, tem que lutar.

# Seção III

## Debate em Grupos



### A oficina Norte–Nordeste, Socorro Leite

A oficina Norte–Nordeste, contou com participantes dos estados da Bahia, Pernambuco, Sergipe, Paraíba, Ceará, Maranhão, Pará, Amazonas, Rondônia e Amapá, representantes de movimentos sociais, da academia e de ONGs envolvidas com o tema. A oficina contou com o apoio local da Habitat para Humanidade Brasil, na pessoa de Socorro Leite, sua diretora regional, que salienta:

*“a importância de fazer essa discussão para as nossas regiões, a gente tem atores sociais, defensores de duas regiões, Norte e Nordeste que é onde a pobreza é maior, as condições de moradia são mais precárias e a gente vive um momento de crise que precariza ainda mais essas condições de moradia, que expõe ainda mais as pessoas, especialmente as pessoas negras, as mulheres que estão nas periferias que muitas vezes não estão conseguindo manter a sua condição de moradia e estão indo para condições ainda piores de mais risco. Então, fazer esse debate nesse momento – um momento de fato de construir saídas para os próximos anos, que a gente sabe que apesar das conquistas, a gente tem uma perspectiva que não é muito positiva em relação aos conflitos fundiários – é bem importante. É necessário que a gente utilize esse período até o fim do ano para de fato aprofundar as discussões e construir estratégias.”*

### A oficina Sul–Sudeste–Centro–Oeste, Cristiano Müller

A oficina Sul–Sudeste–Centro–Oeste contou com x participantes dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Brasília, com representantes de movimentos sociais, da academia e de ONGs envolvidas com o tema. Na abertura, Cristiano Müller fez uma saudação em nome do Fórum Nacional pela Reforma Urbana a todas e todos participantes:

*Eu gostaria de saudar essa criatividade transformadora do IBDU de fazer uma oficina dessas que é muito jurídica, mas que afeta muito a vida das pessoas que estão debaixo da lona, debaixo do barraco, tentando atender o direito à moradia, a segurança da posse, serviços públicos, direito à cidade.*

*O Fórum Nacional da Reforma Urbana tem atuado fortemente na Campanha Despejo Zero, nos conflitos fundiários urbanos, inclusive com o IBDU, fazendo os pedidos de providência nacionalmente para tentar trazer outra argumentação, principalmente para o poder judiciário e para as prefeituras municipais, dizer que não se despeja as pessoas numa pandemia, tem que dizer o óbvio, uma barbaridade dessa.*

*É importante a gente incidir nesses casos concretos e trazê-los para o debate aqui. É preciso dizer também que essa Lei 13.465 foi combatida no início, mas é a que temos e precisamos usar a nosso favor dentro do processo, buscando dentro dessa legislação uma coisa que nos beneficie e que não seja utilizada só para o mercado.*

*Está de parabéns o IBDU, é ótima essa parceria com o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Grande abraço!*

## 1. Apresentação

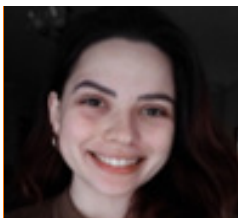
Após as palestras para o nivelamento conceitual, as e os participantes se dividiram em quatro grupos, com mediação das seguintes colegas”

### Grupo 1



**Ana Carolina Santos Andrade**, graduada em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Integrante do Grupo de Pesquisa Territorialidade Direito e Insurgência da UEFS.

### Grupo 2



**Beatris Rosas Cleto**, Graduada em Direito pela PUC Campinas e em Ciências Sociais pela UNICAMP. Diretora do Observatório da Clínica de Direito Ambiental Paulo Nogueira Neto da USP e coordenadora do Núcleo Cidade da PUC São Paulo.

### Grupo 3



**Alice Nohl**, advogada e pesquisadora, mestre em Direito da Cidade pela UERJ, pós-graduada em Direito Urbanístico e Gestão de Cidades.

### Grupo 4



**Heloísa Diniz**, Arquiteta e Urbanista e Mestra em Habitat. Presidente do CAU/SE, coordena a Campanha de Educação Urbana do Projeto Tradus, Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

Cada grupo debateu quatro questões chaves, para a construção coletiva do conhecimento sobre os processos e desafios atuais da regularização fundiária no país, como estratégia fundamental para a solução dos conflitos fundiários urbanos. Os resultados deste debate em cada uma das oficinas regionais são apresentados a seguir.

## 2. Contribuição da regularização fundiária para solução dos conflitos urbanos

Para os grupos da **Oficina Norte-Nordeste**, essa contribuição se dá primeiramente para reduzir a insegurança da população mais pobre ante a constante ameaça de remoção, seja através da titulação, seja através dos recentes mecanismos da Lei nº 13.465/17, que suspende ações de reintegração de posse em áreas públicas enquanto o processo de REURB-S estiver em análise pelos órgãos municipais. A lei também dá atenção especial às áreas de risco, que devem ser diagnosticadas como tal através de laudos técnicos que embasem eventual relocação das famílias ocupantes. Essa relocação deve ser feita com garantias de atendimento habitacional pelo poder público.

Os grupos salientaram que a regularização fundiária, como parte da política habitacional, é a porta de entrada para o reconhecimento do direito à cidade em pleno sentido, tal como atribuído por Henri Lefebvre. O direito ao chão é o direito (parafrazeando o programa Chão de Direito da prefeitura de Conde, na Paraíba) à permanência, a regularização fundiária contribui para fortalecer a relação de pertencimento e de identidade da população com seu território, pelas relações de vizinhança, pela construção das redes de apoio social e solidariedade que as remoções destroem.

Nesse sentido, a regularização plena prevê a implantação das redes de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos sociais. A Lei 13.465 prevê a obrigatoriedade de a municipalidade dar um prazo para a implantação das redes de infraestrutura e a possibilidade de bloqueio judicial de recursos financeiros para a execução das obras. Por sua vez, a execução dessas obras contribui para a garantia do direito à vida e à saúde, pela melhora da saúde pública geral.

Há também a contribuição econômica para as famílias que, geralmente, não têm acesso ao patrimônio imobiliário.

Por fim, sua implementação fortalece a organização comunitária e a formação de novas lideranças.

O fortalecimento da organização popular também foi apontado pelos grupos da **Oficina Sul-Sudeste-Centro-Oeste**, que ressaltou a percepção da dignidade e autoestima alcançada nos processos de luta pela terra.

Forma de acesso à moradia, especialmente em época de ausência de programas habitacionais. Porta de entrada de direitos fundamentais.

A regularização fundiária deve ser plena, acompanhada de programas de melhorias habitacionais para garantir a salubridade das edificações. O grupo, em especial membros da Fiocruz, enfatizou a importância da luta pelo direito à cidade como um componente fundamental da luta pelo direito à vida, importância evidenciada pelo período da pandemia de Covid-19 que, segundo a própria Organização Mundial da Saúde (OMS), pode ser seguido de outras pandemias. A própria ONU lançou uma resolução considerando o acesso ao meio ambiente saudável como um direito fundamental, que deveria ser respeitado e garantido

## 2. Contribuição da regularização fundiária para solução dos conflitos urbanos

por todos seus países membros aos seus cidadãos. É fundamental incorporar o conceito de saúde à moradia, que deve ter condições básicas de ventilação, iluminação, impermeabilização de piso e proteção contra a umidade.

No entanto, como pontos a considerar nos desafios da regularização, foi notado que os instrumentos da legislação existente, embora positivos, não são suficientes para garantir o cumprimento de políticas públicas. E que a luta pela terra envolve atores e interesses econômicos fortes, que podem provocar a expulsão por gentrificação da população de suas áreas de moradia. Neste sentido, uma estratégia a ser considerada é associar a regularização fundiária às ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social e à titulação coletiva, seja pela usucapião coletiva ou pelo termo territorial coletivo.

### 3. Articulação de agentes na promoção da regularização fundiária

Para os participantes da **Oficina Norte-Nordeste**, os principais atores e atrizes que promovem a regularização fundiária no Brasil são os movimentos de moradia e os moradores organizados, em luta pela sua permanência no território que ajudaram a construir. O reconhecimento de direitos é fundamental para os movimentos de cada ocupação se articularem com as demais, como o exemplo citado de Fortaleza, em que um grupo de moradores acaba comprando a briga de demais ocupações de ZEIS ameaçadas de remoção, porque sabem que a retirada de uma ZEIS abre brechas para a retirada de outras ZEIS. Do grupo de sujeitos do direito à moradia, também foi destacado o papel da mulher, sempre à frente das mobilizações, como o exemplo citado de Porto Velho.

Esses moradores é que acabam por mobilizar outros atores e atrizes, como a Universidade, para trabalhos de extensão e para a troca de saberes em apoio à luta. Essa troca pode fortalecer processos de formação crítica, política e técnica.

A Universidade também é potencial para a formação de assessorias técnicas sensíveis ao tema da regularização fundiária. Foi destacada a importância de formar também operadores do direito que tenham a vivência dos territórios vulneráveis, com maior possibilidade e sensibilidade para compreender esses conflitos do ponto de vista da população.

As escolas de bairro e os coletivos de cultura também foram citados como possibilidade de incentivo à mobilização.

Há também todo o grupo ligado aos promotores do Direito – Juízes, membros dos Ministérios Públicos, Defensorias e suas respectivas ouvidorias, grupos de direitos humanos das OABs. Há ainda o convencimento dos Cartórios para a importância e necessidade de melhor conhecer os procedimentos de regularização fundiária.

No campo do poder executivo, os gestores municipais são importantíssimos, pois coordenam todo o processo de regularização fundiária. Mas a luta deve ser constante, inclusive para disputar orçamento. Neste sentido, foi dado destaque para as instâncias de participação como os conselhos, a exemplo de Porto Velho, nos quais podem ser implantados comitês de regularização fundiária. O poder público federal também deve ser considerado, uma vez que as normativas dos programas federais incidem diretamente nas políticas públicas locais.

Outro agente importante é a Polícia Militar que é um agente repressor, mas que também tem grupos de fiscalização para mediar as ações de reintegração de posse, como o gabinete de gestão de crises e conflitos instaurado pela Polícia Militar de Sergipe.

Todos esses atores e atrizes devem estar articulados em rede com os grandes movimentos nacionais como a Campanha Nacional Despejo Zero.

Por fim, os participantes da oficina apontam a necessidade de articular agentes



### 3. Articulação de agentes na promoção da regularização fundiária

com diferentes visões – prefeituras, cartórios, organizações sociais, comunidades, institutos de direito imobiliário, entre outros – para entender a importância social e histórica da regularização fundiária.

Para os participantes da **Oficina Sul, Sudeste e Centro-Oeste**, o destaque é dado para os próprios ocupantes das áreas. Sua mobilização é fundamental para fazer valer seus direitos e sua visão, mas o apoio de técnicos e assessorias técnicas sensíveis ao tema é fundamental para a disseminação do conhecimento sobre seus direitos fundamentais. As universidades têm papel fundamental na formação desse apoio técnico, a exemplo dos escritórios modelo das faculdades de direito, que podem também ter o apoio do IBDU. Além dos técnicos em direito, há uma gama variada de técnicos que devem fazer parte dos processos de regularização fundiária – geógrafos, assistentes sociais, arquitetos. As universidades podem articular, portanto, apoio técnico, inclusive para aqueles municípios menores que não têm capacidade técnica para regularizar áreas mais complexas ou de grande porte.

Além dos demais agentes levantados pelos participantes da Oficina Norte-Nordeste, foram apontados os desafios de consolidar e unificar os procedimentos dos cartórios, que devem ampliar seu conhecimento sobre a legislação de regularização fundiária. Há especial desconhecimento dos registros de legitimação fundiária, a exemplo do Cartório de xxx (depoimento Fabiana, ver de onde é).

Outro destaque foi dado para a necessária articulação metropolitana, que pode amparar aqueles municípios menores que não têm condições de executar os processos de regularização fundiária com recursos técnicos e financeiros próprios. E que também pode atuar no caso de áreas que estão em divisa de municípios, ou quando se inserirem em áreas de proteção ambiental. O exemplo da Região Metropolitana de Belo Horizonte indica avanços na implementação de um plano metropolitano de habitação e regularização fundiária, que identifica as áreas de maior conflito. Um exemplo é o caso de Juiz de Fora, onde o município e a universidade estabeleceram um grupo de trabalho interdisciplinar, com arquitetos, advogados, engenheiros ambientais e geógrafos para trabalhar com o tema, aproximando estudantes da prática profissional.

A organização popular é fundamental para mobilizar a atenção e o compromisso dos demais agentes dos poderes judiciário e executivo. E para consolidar as instâncias participativas como os conselhos gestores de ZEIS.

A articulação entre agentes e as entidades de classe como o CAU (Conselho de Arquitetura e Urbanismo), o IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), o FNRU, a FNA (Federação Nacional de Arquitetura) também contribuem para o fortalecimento dessa área de atuação profissional, e para sua profissionalização.

#### 4. Principais desafios da regularização fundiária

Para os participantes da **Oficina Norte-Nordeste**, o principal desafio é enfrentar o poder financeiro e político do capital imobiliário que conta, muitas vezes, com apoio dos poderes executivo e judiciário. A mobilização e organização comunitária é fundamental para que as comunidades se vejam como força popular detentora de direitos. Para isso é necessário destrinchar a legislação urbanística, muitas vezes hermética e inacessível à população, o que pode ser feito com articulação política e apoio de universidades e organizações do terceiro setor.

Outro desafio é a baixa capacidade técnica de muitos municípios brasileiros, além da falta de recursos orçamentários próprios para implementar programas de regularização fundiária plena, que inclua as obras de urbanização. Essa baixa capacidade decorre também da desinformação sobre as possibilidades jurídicas de regularização fundiária e da falta de informação sobre a propriedade da terra nos cartórios. Um exemplo citado pelo grupo foi o caso do Maranhão, onde os cartórios apresentam informações conflitantes, o que acaba por inviabilizar processos já abertos de usucapião.

No campo do Judiciário, o pensamento predominante é o do direito civil da propriedade privada, com magistrados despreparados para lidar com esse tipo de conflito. A defensoria é a grande parceira, como no caso que implantou o programa Defensoria no Ar, para a elaboração de laudos técnicos para amparar os processos de regularização fundiária.

Por fim, há o desafio de garantir que os benefícios da regularização fundiária-sociais, ambientais e patrimoniais – permaneçam com a população envolvida. Diante da constante possibilidade de compra das áreas regularizadas por empreendedores privados, a alternativa citada pelo grupo é a da titulação coletiva, a exemplo dos termos territoriais coletivos implantados no Rio de Janeiro.

Os participantes da **Oficina Sul-Sudeste e Centro-Oeste** identificaram desafios comuns a exemplo da pressão do mercado imobiliário sobre as áreas ocupadas, a falta de conhecimento de parte das comunidades sobre seus direitos, a falta de acesso à informação sobre projetos públicos ou sobre a situação fundiária das áreas, a resistência de um poder judiciário eminentemente conservador e sem a compreensão e estrutura para mediar conflitos coletivos.

Além desses pontos comuns, destacaram a falta de políticas habitacionais no âmbito federal, estadual e municipal, o que acirra os processos de ocupação e os conflitos fundiários. Historicamente a produção habitacional não acompanhou a produção da chamada cidade informal, o que aponta a necessidade de políticas habitacionais articuladas com a política de desenvolvimento urbano, que tenha como fundamento a função social da propriedade. Isso é importante para produção de novas unidades habitacionais a partir da obtenção de imóveis subutilizados ou ociosos. Não é necessário produzir novas leis, mas saber utilizar as que já existem e reforçar a ZEIS como instrumento fundamental de obtenção de terras bem localizadas e como instrumento de demarcação do que é de interesse social na regularização fundiária, para ter clara a diferença entre a REURB-S e a REURB-E, conforme a Lei 13.465.

#### 4. Principais desafios da regularização fundiária

Mas há a necessidade de intervir de forma integrada no conjunto dos assentamentos informais, a exemplo do programa desenvolvido pela Companhia de Habitação do Distrito Federal em acordo com o Plano Diretor, que estabelece as ARIES – áreas de regularização de interesse específico social, que delimitam um polígono abrangendo várias áreas informais, para o tratamento e a intervenção integrada entre os assentamentos e a cidade, com implantação de equipamentos sociais. Essa estratégia de atuação do poder público contrasta com outras localidades, como Criciúma, onde as ocupações avançaram para áreas contaminadas.

O grupo destacou ainda o desafio de manter a organização e mobilização popular das comunidades para enfrentar a ação do poder público (em acordo com o setor do mercado imobiliário), que muitas vezes desmobiliza a comunidade chamando um a um para conversar, como um exemplo em Niterói.

## 5. Estratégias alternativas à ausência do poder público nos processos de regularização fundiária

Das estratégias apresentadas pelos participantes da **Oficina Norte-Nordeste**, a mobilização dos moradores é a principal. Esta mobilização deve ampliar a luta pela moradia com a inclusão de outras partes que fortaleçam a organização coletiva, como os coletivos culturais, a geração de renda. A mobilização deve ganhar as ruas, para dar visibilidade às comunidades e suas lutas, especialmente quando há a perspectiva de intervenções arbitrárias e violentas por parte do poder público.

O apoio de parceiros é fundamental. As universidades, especialmente as públicas, oferecem projetos de extensão universitária. A sociedade civil pode ampliar essa ação, com cursos de formação política para tratar de temas como o contraste entre as funções econômica e social da propriedade.

A universidade tem também um papel importante na formação de novos técnicos e assessorias técnicas que, disputando editais de assistência técnica em habitação de interesse social, podem garantir apoio profissional qualificado às comunidades.

Outra estratégia fundamental é articular os atores e atrizes desses processos em eventos de troca como essas oficinas, para todos e todas pensarem em conjunto, conhecendo e aproveitando a estratégia de defesa das comunidades adotada por outros estados. A RENAP é um outro exemplo dessa rede fortalecendo a troca de saberes e experiências.

Por fim, os participantes apontaram como essencial o apoio das defensorias públicas, que podem promover ações que incluam o poder público no polo passivo, a exemplo do que a Defensoria Pública do Pará vem realizando em Belém.

A mobilização popular e os processos de autogestão também foram apontados como a principal estratégia para avançar nos processos de regularização fundiária quando o poder público se ausenta, para os participantes da **Oficina Sul, Sudeste e Centro-Oeste**.

A troca de saberes entre agentes do poder público foi apontado como estratégia para estimular a participação da prefeitura nos processos de regularização fundiária. Um exemplo citado foi o do ciclo de debates promovido por agentes públicos da Prefeitura de Porto Alegre – o Chimarrão com Regularização, que envolveu a troca de experiências com técnicos de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Cubatão, São Paulo, Florianópolis, entre outros.

A participação da Universidade com projetos de extensão e formação em ATHIS também foi citada como alternativa à ação do poder público, a exemplo do caso de apoio da Universidade à comunidade de Vila Autódromo, no Rio de Janeiro.

Outro parceiro fundamental é o poder judiciário e os participantes indicaram a necessidade de disputar espaços em suas diversas instâncias. Um exemplo ci-

## 5. Estratégias alternativas à ausência do poder público nos processos de regularização fundiária

tado foi o caso do Tribunal de Justiça Federal do Rio Grande do Sul. A Defensoria Pública é outro parceiro fundamental, especialmente para impetrar ações que incluam o poder público no polo passivo.

## **Seção VI**

# **A Gramática Jurídica da Campanha Nacional Despejo Zero**



## 1. Apresentação

O objetivo da terceira oficina do ciclo foi discutir a gramática jurídica da Campanha Nacional Despejo Zero. Sua realização contou com o apoio da Organização Terra de Direitos, do CDES (Centro de Direitos Econômicos e Sociais), da RENAP (Rede Nacional de Advogados Populares), do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, da Defensoria Pública e do Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo. A Campanha Nacional Despejo Zero conta com a participação institucional dos promotores deste ciclo de debate – o IBDU e o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU).



### **Benedito Roberto Barbosa - Dito**

Advogado Popular dos Movimentos de Moradia e dos Trabalhadores/as Ambulantes, da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo e do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Atua especialmente na defesa de Comunidades, é Coordenador da Central de Movimentos Populares da Capital de São Paulo, Educador Popular e Defensor de Direitos Humanos e membro da Comissão de Direitos Humanos da OABSP.

### **Saudação de abertura**

Então pessoal eu já cheguei aqui falando, animado com a luta. Porque, apesar da situação dramática no Brasil que nós estamos vivendo, o povo hoje está em luta, está na rua, o pessoal do MST está ocupando a prefeitura lá em Recife, nós ocupamos a Secretaria Municipal aqui em São Paulo, o povo está resistindo pelo Brasil afora contra os despejos, graças a esse conjunto de apoiadoras e apoiadores, advogados, advogadas populares, os defensores e defensoras públicas, defensores de direitos humanos que vêm sustentando de uma forma técnica e política a Campanha Despejo Zero, há pouco mais de um ano.

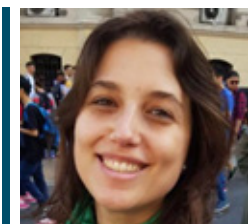
Eu queria deixar um grande abraço a todos e todas vocês do nosso povo que está sofrendo muito nesse momento para conquistar, para ter garantido o seu direito à moradia. São milhares de famílias ameaçadas de despejo nesse momento, mas graças à construção desse conjunto de atores e atrizes que estão aqui nesse espaço é que a gente pode avançar conceitualmente também nessa agenda. É importante reconhecer a rua, a movimentação popular dando as mãos para aquele conhecimento técnico que vai nos ajudando a construir essa agenda de luta, nesse momento de forte retrocesso político no nosso país.

Por isso nós temos articulado a nossa Campanha Despejo Zero com a agenda Fora Bolsonaro, porque nossa grande estratégia no momento é tirar Bolsonaro e garantir para o nosso povo uma vida melhor e um caminho melhor de esperança. Vocês todas advogadas e advogados populares que estão aqui, os trabalhadores técnicos e os que trabalham em outras áreas, como a arquitetura e o urbanismo, têm oferecido e atuado junto com esse povo para construir essa esperança.

Viva a Campanha Despejo Zero! Viva a Resistência Popular! Viva as nossas articulações e a nossa unidade para construir essa agenda de luta no Brasil! O nosso nome é Resistência! Um grande abraço a todas e todos vocês, fiquemos juntos na luta, companheirada! E que se faça aqui um belo espaço de formação, um grande momento de reflexão. Se tiver novas pessoas que estão participan-



do hoje do debate, juntem-se a nós para fortalecer essa grande corrente, essa grande rede para a gente construir uma nova cidade e uma nova agenda para o nosso país. Viva a luta popular e viva a Resistência!



### **Julia Ávila Franzoni**

Professora da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ; Coordenadora do LABÁ – Direito, Espaço & Política, Grupo de Pesquisa e Extensão da UFRJ; Advogada Popular Associada da Organização Terra de Direitos; membro do IBDU e da Campanha Despejo Zero

Eu sou Julia, professora da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ, sou advogada popular associada à Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos e também Coordenadora do LABÁ – Direito, Espaço & Política, que é o nosso grupo de extensão e de pesquisa da UFRJ, organizado junto a vários estudantes e movimentos sociais populares. Integrarão nossa oficina hoje advogados populares e em formação, arquitetos populares e em formação que também constroem a Campanha Despejo Zero e seus vários grupos de trabalho. Nós, do LABÁ, integramos o GT de Incidência (e seu núcleo Jurídico) e o GT de Comunicação da Campanha e, juntos, estamos organizando e coordenando essa oficina sobre a Gramática Jurídica da Despejo Zero e como ela se explicita em termos técnicos e políticos.

Essa oficina tem ao menos dois objetivos. O primeiro é apresentar e debater a agenda jurídica que a Campanha vem construindo desde seu nascimento, no ano passado (2020), e que vem sendo atualizada, resgatando debates e programas políticos-jurídicos dos quais somos herdeiros: a defesa do direito à moradia, à segurança da posse, do direito à cidade, à terra e aos territórios. O segundo é discutir e apresentar como essa agenda se coloca frente aos novos marcos normativos, levando em conta a ADPF (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental) dos Despejos junto à nova legislação, entendendo os seus desdobramentos, em que pé está, os prazos e as discussões relacionadas aos marcos temporais. Essa construção ressalta, ainda, a força das coalizões que o campo popular constrói, e, do ponto de vista da advocacia popular, ressaltamos a parceria com as defensorias, defensorias estaduais e a da União. Ambas fazem parte da Campanha Despejo Zero e têm sido fundamentais para qualificar a nossa ação, tanto nos casos concretos, como na incidência política e na formulação dessa nossa agenda.

A Campanha Despejo Zero está preparando a publicação de um livro – Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero – que registrará e qualificará o programa em defesa da vida no campo e na cidade da Campanha e seus desdobramentos técnicos e jurídicos. Essa publicação irá narrar a memória de parte de nossas lutas e de diversas vitórias conquistadas com muita força – vitórias do ponto de vista institucional, do ponto de vista da defesa de pessoas e das famílias concretas, do ponto de vista de avançarmos no nosso marco protetivo. A construção dessa memória pode nos ajudar a pensar nossas agendas política e jurídica no contexto atual de ataque, de violências e de destruição dos programas sociais.

A Gramática Jurídica da Campanha Nacional Despejo Zero refere-se a este complexo repertório de sujeitos e de práticas plurais que compõem nossa articulação. Se for considerado só o campo da advocacia popular, que é o tom da conversa de hoje, a gente pode observar o arranjo de diversas organizações: entidades da sociedade civil, institutos de pesquisa, grupos de extensão e pesquisa de universidades, a rede nacional de advogados populares e defensorias. Esse campo da advocacia popular na Despejo Zero se constrói em coalizão de outros grupos de arquitetos, comunicadores, engenheiros, economistas, em rede composta por todos diversos saberes, que vão dando o tom da nossa Gramática. Essa Gramática é, portanto, plural. É plural do ponto de vista das práticas e das estratégias de defesa das famílias ameaçadas; abrangendo não só a litigância, mas outras ferramentas de defesa, como a pressão nos órgãos de controle e decisão, pressão do legislativo e estratégias de comunicação e mobilização. Ou seja, a Gramática envolve um conjunto amplo de ações, de sujeitos e de escalas, não sendo possível pensar a luta jurídica sem entendê-la, do ponto de vista popular, para além das razões técnico-jurídicas. Ao pensar e registrar nossa Gramática, desenhamos também o que seriam esses nós que nos unem, esses sujeitos e essas práticas plurais da Campanha Despejo Zero.

Desde o ano passado a Campanha vem monitorando e produzindo dados sobre despejos no país, apontando para um aumento absurdo do número de famílias ameaçadas e removidas no contexto da pandemia. Quatro foram as teses jurídicas principais da Campanha Despejo Zero, em defesa da vida de famílias no campo e na cidade, articuladas para enfrentar esse cenário.

**1. A vinculação entre o direito à moradia e o direito à saúde coletiva e individual.** Desde o primeiro momento, a Campanha tem utilizado diversos argumentos jurídicos no nosso marco normativo para entender que a proteção ao direito à moradia interessa a toda a coletividade e é uma temática relacionada à saúde pública. Essa tese da campanha saiu vitoriosa em diversos marcos jurisdicionais e institucionais.

**2. Os assentamentos informais e as ocupações urbanas não são casos de polícia, mas tema de direitos humanos.** A Campanha articulou esta tese junto ao marco normativo e a precedentes do STF, como a própria ADPF das Favelas e outros precedentes judiciais em casos concretos, como o caso da Isidora e da Vila Sônia.

**3. A remoção é a última medida a ser aplicada em caso de conflito.** A não demonstração dos meios para execução das medidas de remoção configura direito líquido e certo das famílias de pedir que a ordem seja suspensa. A remoção como última medida se articula não só com o comentário número 7 do PIDESC (Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), mas também com a Resolução 10 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, que vai exigir que se tenha mediação e negociação de conflitos e que o despejo só seja efetivado caso isso seja a medida mais adequada para a proteção dos direitos humanos dessas famílias.

### **4. O agravamento da vulnerabilidade social e as assimetrias territoriais e sociais no contexto da pandemia.**

Como todos nós sabemos, a desigualdade estrutural no Brasil só se agravou no contexto da pandemia e as dificuldades de acesso aos serviços públicos impactam os territórios e as famílias de maneira muito diferenciada. O desmonte do estado brasileiro, não só da política de moradia, mas também da política de seguridade social de forma geral, colocou diversas famílias em situação de desemprego e aumentou o déficit habitacional e o número de famílias morando em situações inadequadas. Todo esse cenário ajuda a entender o agravamento da fome, da insegurança alimentar e da dificuldade de pagar aluguel. A piora do quadro sanitário do ano passado coincide com o agravamento do quadro socioeconômico, que deve ser entendido de maneira diferente quando nós pensamos territórios e grupos sociais específicos. Esses dados e diversas pesquisas que têm sido feitas por institutos, por universidades, por entidades da sociedade civil são muito importantes para qualificar essas nossas teses jurídicas também, porque se o plano nacional de vacinação começa a avançar, isso não significa que o quadro socioeconômico melhorou, o quadro socioeconômico continua alarmante e muito grave e continua justificando a necessidade de proteção da moradia e da segurança da posse como linha de frente da proteção da vida de diversas famílias ameaçadas, em situação de ameaça e vulnerabilidade.

Essas quatro teses da Campanha encontram amplo respaldo nos marcos normativos nacionais e internacionais, antes e após a deflagração da pandemia. Os marcos normativos nacionais protegem a moradia e a segurança da posse e, no contexto da pandemia, as novas medidas atualizaram o que nós já tínhamos de proteção nos comentários 4 e 7, por exemplo, do PIDESC, que trata dos elementos de direito à moradia, da segurança da posse e do despejo como a última medida. Essas proteções aparecem de maneira contundente nas declarações e nos documentos dos sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, tanto no sistema interamericano quanto nas declarações do relator especial para moradia adequada da ONU, inclusive com indicação de pedido de moratória de despejos nos estados e com declarações direcionadas ao estado brasileiro e a casos específicos de violência no Brasil. Esse arcabouço utilizado do sistema internacional de proteção repercute também na nossa construção interna e na Rede Nacional de Conselho de Direitos Humanos. Tanto é que há novas resoluções do Conselho de Direitos Humanos relacionadas a despejos, para além da importantíssima Resolução 10. Esses marcos internacionais, que foram também atualizados com a pandemia, dialogam com as nossas normativas, que são fruto de muita luta do campo popular e que já estavam disponíveis nos nossos marcos normativos para articulação dessas agendas.

Um exemplo é o Código de Processo Civil, que indica a necessidade de justificação prévia à medida de remoção, e de especial atenção às famílias em contexto de vulnerabilidade. Sem contar as nossas disposições constitucionais e

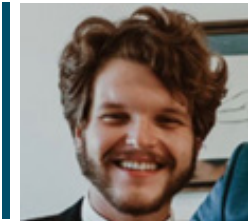
suas regulamentações presentes no Estatuto da Terra, no Estatuto da Cidade e que, atualmente, estão indicadas na Recomendação nº. 90 que o Conselho Nacional de Justiça fez para que os órgãos do poder judiciário tivessem especial cautela na hora de promover medidas relacionadas a despejos e também pedindo aplicação da Resolução nº. 10 do CNDH.

Ademais, antes da ADPF dos Despejos, diversos outros precedentes do Tribunal Federal, também serviram de base para construção das teses da Campanha. A ADPF das Favelas, proibindo operações policiais no contexto da pandemia; a própria ADPF Quilombola e o recurso extraordinário que impede despejos em áreas de territórios indígenas e de povos e comunidades tradicionais; a reclamação constitucional que julgou constitucional a Lei do Estado do Rio de Janeiro que suspendeu despejos na pandemia e as ações diretas em que o STF disse que os estados e municípios poderiam adotar medidas sanitárias mais protetivas do que a que o governo federal estava tomando, são exemplos de precedentes que serviram de base para que a inteligência da Campanha Despejo Zero pudesse sustentar as teses que deram o formato da decisão cautelar que suspendeu despejos no país.

O documento da Gramática Jurídica irá registrar como o programa jurídico da Campanha está articulado com esses marcos normativos. Serão debatidas, também, as repercussões institucionais que a Campanha teve, com impactos diretos e indiretos em várias recomendações institucionais, várias resoluções e decretos que são frutos dessa incidência, tanto do ponto de vista nacional quanto internacional. O contexto que nós estamos vivendo é tão violento e tão ameaçador que parte das nossas vitórias muitas vezes são contadas como se viessem da cabeça de um ministro. É importante perceber o papel da luta organizada em coalizão e aliança na construção dessas narrativas que saíram vitoriosas. A campanha construiu e influenciou essa agenda, como pode ser no caso da ADPF e das novas legislações. A advocacia popular teve papel fundamental para fortalecer a ação no STF, que foi promovida pelo PSOL e contou com o atravessamento de várias petições de amigos da Corte, de várias instituições e entidades que estão aqui presentes e que fazem parte desse processo, ajudando a fortalecer e robustecer os argumentos da petição inicial do PSOL e que apareceram também na decisão do Ministro Luiz Barroso.

O documento da Gramática também irá permitir a articulação técnica entre os precedentes do STF e a nova lei federal dos despejos. O livro irá conter, também, vários anexos referentes a documentos que já estão no site da Campanha Despejo Zero. Por fim, o site da Campanha conta agora com uma nova aba – Jurídico – onde podem ser encontrados textos sobre a nova lei federal, modelos de pedidos de suspensão de despejos, quais são os marcos normativos mais importantes, esclarecimento de dúvidas sobre a lei e a ADPF, quadro comparativo da lei com a ADPF. Tudo para compartilhar materiais que fortaleçam as incidências no caso concreto.

—<sup>8</sup> Campanha Nacional Despejo Zero, acessível em <https://www.campanhadespejozero.org/>



### **Guilherme Piantino Silveira Antonelli**

Advogado popular na RENAP (Rede Nacional de Advogados Populares), atua na defesa de movimentos sociais em casos de violações de direitos humanos, especialmente em conflitos fundiários urbanos. Membro dos grupos de trabalho de monitoramento, incidência e jurídico da Campanha Nacional Despejo Zero.

Vou tratar da incidência política e jurídica junto às instituições estatais ao longo da agenda da Campanha Nacional Despejo Zero. Todas as recomendações e os avanços normativos regulando quanto a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse não foram, de fato, publicadas ex officio. Num primeiro momento, quem não acompanha por dentro a Campanha pode pensar que as instituições estão funcionando normalmente. Mas, de fato, as instituições não estão. Foi por meio de muita luta, de muita inteligência popular que a gente conseguiu esses avanços.

Vamos iniciar pelos parâmetros e incidência internacional, depois passamos para as recomendações institucionais em nível nacional e estadual e, ao final, vamos tratar de um parâmetro sobre eleições municipais do ano passado e projetos de leis estaduais e municipais do Despejo Zero, bem como a Resolução nº 17 de 2021 do Conselho Nacional de Direitos Humanos e alguns precedentes favoráveis nos Tribunais Estaduais.

A incidência política internacional da Campanha Nacional Despejo Zero começou em março do ano passado, quando foram feitas duas denúncias para o comissariado da ONU para moradia. Uma delas foi feita pelo LABÁ Terras de Direitos e a outra pelo Observatório das Remoções, a Central de Movimentos Populares, dentre outros. Em julho de 2020 a ONU publicou um dossiê chamado Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Latin America and the Caribbean, que apresenta os impactos da Covid-19 no contexto socioeconômico da América Latina, que já vem sofrendo há alguns anos um processo de estagnação e declínio econômico e social, justamente em razão da desigualdade social.

Nesse documento foi recomendado que fossem tomadas políticas públicas voltadas à diminuição dessas desigualdades, posto que essa redução em si impulsiona o crescimento econômico desses países. Dentre as medidas sugeridas, estão a facilitação ao acesso dos sistemas de saúde, educação, alimentação, moradia adequada, saneamento básico e proteção ambiental.

Por meio dessa articulação da Campanha Despejo Zero com a ONU e com a ONU Habitat que em julho, o alto comissário da ONU Sr. Rajagopal solicitou ao Brasil que cessasse todos os despejos durante a crise do Covid-19. Naquele momento, nós conseguimos identificar que cerca de 2.000 famílias já haviam sofrido reintegração de posse no Brasil e esse número cresceu muito ao longo dos meses seguintes. Sr. Rajagopal atesta que as reintegrações de posses na pandemia violam os direitos humanos estabelecidos em tratados internacionais.

Entretanto, como todos sabem, ao longo do ano de 2020 as autoridades demoraram muito para tomar alguma medida para suspender os despejos, de modo

que entendemos necessário fortalecer essa incidência internacional.

Em setembro, participamos de dois eventos – o Lançamento Global contra Despejos e o Encontro Internacional de Organizações Inquilinas, cujo tema era o acesso à moradia de aluguel no mundo, com representantes de vários países. Ainda em setembro, por meio da ONU Habitat, fizemos uma reunião a fim de intensificar essa incidência internacional como forma de pressionar o governo brasileiro a tomar alguma medida efetiva, seja pela perpetuação do auxílio emergencial, seja pela suspensão dos despejos.

Dentre as recomendações institucionais, é necessário entender que elas são de natureza ilustrativa, ou seja, elas não têm eficácia de lei. Destacam-se, principalmente, os decretos e recomendações expedidas pelos órgãos que compõem o Sistema de Justiça.

Por meio da articulação da Campanha Despejo Zero com o Conselho Nacional de Direitos Humanos, foi elaborada a Recomendação nº. 90 de 2021, pela qual a Procuradoria de Direitos do Cidadão do Ministério Público solicitou a suspensão dos despejos ao Conselho Nacional de Justiça. Os tribunais de justiça do Paraná, Santa Catarina, Pernambuco, Amapá e o Tribunal Regional Federal da 2ª Região publicaram regulamento a fim de suspender as ordens de reintegração de posse. Houve também a atuação da Defensoria Pública, tanto da União quanto do Estado de São Paulo, a fim de que cessassem as ordens de reintegração de posse. A Recomendação nº. 14 do Conselho Nacional de Saúde recomendou a aprovação do Projeto de Lei nº. 827, do Despejo Zero.

No contexto das eleições de 2020 e dos projetos de leis estaduais, a Campanha redigiu uma carta compromisso a ser divulgada aos candidatos e candidatas à vereança e à prefeitura, para que eles se comprometessem com as pautas do direito à moradia, do direito à terra e contra esses despejos. Essa carta compromisso foi assinada por 238 candidatos e dentre os pontos de compromisso da carta estão: assecuração de políticas de regularização fundiária, demarcação de ZEIS, construção de habitação de interesse social, instalação de infraestrutura urbana, dentre outros.

A Campanha Despejo Zero elaborou um modelo de projeto de lei cujo conteúdo visava a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse ou atos administrativos que ocasionassem despejos ou remoções de comunidades compostas por pessoas hipossuficientes. Neste sentido, uma vez enviado aos núcleos estaduais e municipais, os agentes locais estiveram munidos de mais uma ferramenta para contribuir na pressão política a fim de que alguma medida fosse tomada contra essas graves violações do direito à moradia, à saúde e à vida, uma vez que a batalha nacional já estava acontecendo nesse sentido.

Com relação aos projetos de lei estaduais, das dezenove proposições, foram aprovadas as dos seguintes Estados da Federação: Amazonas, Distrito Federal, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte. Foram rejeita-

dos os da Bahia, Piauí, Santa Catarina e, no Estado de São Paulo o Governador João Dória vetou, mas estamos nos articulando dentro do núcleo para conseguir a derrubada desse veto. A tramitação permanece nos estados do Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul.

Quanto aos projetos de lei municipais, também foram apresentadas dezenove proposições. Entretanto, a incidência nesses espaços das Câmaras Municipais mostrou-se ser mais difícil – a grande maioria dos projetos apresentados foram rejeitados logo nas comissões de constituição e justiça, posto que os pareceres desfavoráveis alegavam que a inconstitucionalidade da medida, por considerar o objeto ser matéria de competência exclusiva da União, qual seja, processo civil. Então, os aprovados foram os dos municípios de Ribeirão Preto, Santo André e Goiânia. Os rejeitados até o momento são os dos municípios de Campinas, Rio de Janeiro, São José dos Campos, Rio Grande e Curitiba. Assim como, permanecem em tramitação os projetos de lei dos municípios de São Paulo, Fortaleza, Santos, Guarulhos, Salvador, Olinda, Recife, Garanhuns, Paulista, Natal e São Luís.

Tratando das Resoluções, é necessário entender que a Resolução no . 17/2021 foi constituída pela Campanha Despejo Zero dentro da Comissão do Direito à Cidade do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Ela compreende basicamente duas frentes: i) a formalização da atuação da administração pública em despejos administrativos, ou seja, que não são respaldados por decisão judicial e que vêm acontecendo de forma arbitrária e ilegal e ii) o estabelecimento de critérios e protocolos, a fim de resguardar direitos, porque na defesa de conflitos fundiários o nosso principal objetivo é evitar esses despejos aconteçam. A Resolução determina que as reintegrações de posse devem ser o último passo e convencionada que esses atos e despejos devem ser respaldados por uma decisão judicial; caso não haja decisão judicial, esses despejos só podem acontecer em situação de extrema excepcionalidade e precedidos de regular processo administrativo. Essa excepcionalidade se refere, por exemplo, ao caso de a ocupação estar em um local de risco para a própria integridade e vida das pessoas. Portanto, é inadmissível a autoexecutividade do poder público, de modo a simplesmente mobilizar as guardas civis e agentes de fiscalização para cumpra os requisitos de urgência, subsidiariedade, respeito aos direitos e garantias são fundamentais devido ao processo legal e proporcionalidade. Tudo isso está na Constituição, mas a Resolução traz esse caráter administrativo desses direitos que contribuem para a incidência contra esses despejos.

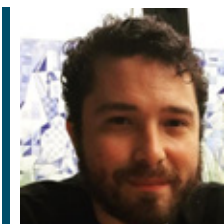
Dentre as medidas de prevenção antes da emissão do ato administrativo em si estão: i) a elaboração de cadastro unificado das propriedades públicas com indicação expressa da finalidade e a indicação dos imóveis afetados, porque a resolução determina que, para que ocorra o despejo, as famílias devem ser destinadas para algum abrigo provisório; antes do despejo tem que ser feito todo o trâmite do cadastro e do plano; II) estabelecimento da política de acesso à terra, à moradia e de regularização fundiária, com identificação dos imóveis ociosos que possam servir para realocação; III) fornecimento de assistência téc-

nica de habitação de interesse social e IV) formação das forças de segurança sob a ótica dos direitos humanos, para evitar justamente uma conduta violenta.

O plano de remoção deve ser elaborado anteriormente, discutido com a participação dos moradores e dos movimentos sociais. No caso específico de remoções para fins de reurbanização ou para obras de infraestrutura ou projetos de desenvolvimento, a resolução estabelece que é necessário comunicar anteriormente a comunidade, garantindo a assistência técnica e a compensação financeira para perdas e danos. Deve ser apresentado o plano de assentamento da população atingida, garantindo a participação popular na construção desse plano e levando em consideração os seguintes aspectos: priorização em utilização de imóveis públicos e inserção de programas habitacionais, preservação da permanência de crianças e adolescentes em ambiente escolar, proximidade do abrigo provisório do local onde essas famílias trabalham e onde seus filhos estudam, para não prejudicar os costumes e cultura daquela população. A destinação desses abrigos deve ser provisória e não definitiva. É necessário estabelecer medidas de soluções garantidoras de direitos humanos, com participação popular nos procedimentos, participação dos órgãos responsáveis pela política fundiária, adoção de soluções processuais, priorização de modo de vida e cultura, bem como aplicação de instrumentos de acesso à terra. O plano de remoção deve ter a participação tanto dos moradores como da Defensoria Pública e do Ministério Público.

Por fim, os precedentes favoráveis nos tribunais estaduais quanto a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse, sob o contexto da pandemia da covid-19, antes do pronunciamento do Supremo Tribunal Federal em sede de cautelar na ADPF 828 também é fruto da incidência da campanha Despejo Zero, em destaque a atuação da Defensoria Pública. As relações intrínsecas entre o direito à moradia e a segurança da posse com o próprio direito à vida e o direito à saúde já eram argumentos suscitados no aspecto jurídico-processual, uma vez que todas as organizações de saúde recomendavam, e ainda recomendam, isolamento social. A título de exemplo, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro nos autos nº 00045.2019.8.19.0045 decidiu pela manutenção da suspensão de reintegração de posse de comunidade localizada na cidade de Rezende. Semelhantemente, o Tribunal de Justiça da Bahia nos autos nº 8001139-95.2020.8.05.0271 julgou procedente o pedido feito pela Defensoria Pública Estadual a fim de que fosse declarada a manutenção da posse de comunidade localizada na cidade de Valença.





#### **Allan Ramalho Ferreira**

Defensor Público do Estado de São Paulo. Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo e Conselheiro de Relações Institucionais do IBDU.

O Núcleo de Habitação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo está na articulação conjunta para produzir a publicação sobre a Gramática Jurídica da Campanha Nacional Despejo Zero. Apresento aqui uma parte dessa publicação, que são as teses jurídicas da Campanha Despejo Zero e sua relação com a ADPF 828, resultado de um levantamento realizado pelo Núcleo.

As teses jurídicas foram desenvolvidas pela Campanha, no acúmulo da luta popular associada ao desenvolvimento técnico, jurídico dessas teses. Essas teses tratam basicamente da relação entre a moradia e o direito à saúde, o enquadramento dos assentamentos informais e as ocupações urbanas como tema de direitos humanos e não como caso de polícia, as remoções como última medida, numa escala de soluções preferenciais dos conflitos e uma análise intersecional e consequential no sentido do agravamento da vulnerabilidade social e as assimetrias territoriais e sociais.

A ADPF é Arguição de Descumprimento de Prefeitos Fundamentais. A ADPF nº. 828 foi promovida pelo Partido Socialismo e Liberdade, o PSOL com a finalidade de evitar e reparar a lesão a alguns preceitos fundamentais, como o direito à vida, direito à saúde, direito à moradia, todos previstos na Constituição de Direitos Fundamentais, a dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil e o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil é de construção de uma sociedade justa e solidária.

A ADPF tem uma concessão de pedido de medida cautelar, ou seja, uma medida que se toma no início do processo, antes do julgamento do seu mérito e que é pleiteada pelo partido do autor de todos os processos, procedimentos ou qualquer outro meio que vise a expedição de medidas judiciais, administrativas ou extrajudicial de remoção e/ou desocupação, reintegrações de posse ou despejos enquanto perdurarem os efeitos sobre a população brasileira da crise sanitária da Covid 19. Além desse pedido cautelar, a ADPF também tem alguns outros pedidos que vão ser importantes também na continuidade do acompanhamento dessa ação constitucional, inclusive pelos amigos da Corte. Dentre esses pedidos, estão o de levantamento das famílias existentes, a fim de garantir-lhes moradia digna, resguardando principalmente a unidade familiar, buscando mitigar ou resolver os problemas referentes às crianças e adolescentes na ocupação, o de criação de planos emergenciais de moradias populares em caráter provisório com estrutura sanitária de fácil acesso aos aparelhos urbanos, para garantir a subsistência das famílias, o de criação, em no máximo 60 dias, de políticas públicas de moradia popular em caráter permanente, com o devido debate com a sociedade, buscando resguardar ampla participação das tomadas de decisões com o poder de veto popular, sob pena de nulidade dos vetos administrativos. E, subsidiariamente, eles fazem alguns pedidos relativos

às ocupações em áreas em situações de segurança inadequada.

Então vejam que a ADPF tenha e seja fundamental quanto à não concessão da cautelar ou quanto ao mérito da própria ADPF. Houve também a manifestação da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República sobre a decisão que concede a medida liminar ad referendum, ou seja, que deveria ser chancelada pelo plenário do Superior Tribunal Federal no dia 04 de junho. Por se tratar de concessão ad referendum, o Ministro Barroso solicitou a inclusão da medida cautelar na sessão virtual extraordinária do plenário no STF, agendada para o dia 10 de junho. Esse plenário virtual abriu um prazo para que os ministros oferecessem votos por escrito. Não houve um encontro síncrono entre eles, apenas o virtual, quando foi feito um pedido de destaque para que houvesse a designação de uma sessão síncrona, ou seja, que o plenário se encontrasse presencialmente para deliberar sobre a medida cautelar expedida pelo Ministro Barroso. Como houve esse destaque, o Ministro Barroso pediu a renovação das informações e das manifestações pelos estados, pela Advocacia Geral da União e pela Procuradoria Geral da República, admitiu novos amigos da Corte e retransmitiu aos amigos da Corte que a relatoria apreciaria eventuais manifestações apresentadas. Desde o dia 28 de setembro, os autos se encontram com o Ministro Barroso e, com a decisão da medida cautelar, o prazo de suspensão dos despejos foi de seis meses a partir da sua concessão. Portanto, estávamos trabalhando, até mesmo antes da promulgação da lei nacional, com o vigor dessa cautelar até o dia 03 de dezembro. Como se trata de uma cautelar, a decisão poderia ser modificada posteriormente, daí veio a estratégia de articulação dos amigos no sentido da extensão em medida da própria cautelar.

Até esse momento, o Ministro Barroso decidiu por uma medida monocrática e muito técnica e divide sua decisão basicamente em seis partes.

A primeira parte trataria da hipótese dos fundamentos jurídicos de fato. O ministro observou que a ação tem por objeto a tutela dos direitos à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade. O Ministro traz um recorte de vulnerabilidade, assim como o fazem os amigos da Corte. E esse recorte é muito importante e fala do pedido cautelar.

Quanto aos fundamentos de fato, é muito importante observar que o Ministro faz referência aos dados colhidos pela rede de monitoramento da Campanha Despejo Zero e esses dados dão basicamente o sustento fático à decisão do Ministro. Ele chega a falar de eventuais notícias esparsas de remoção. Mas foi, de fato, a Campanha que trouxe, tanto na inicial quanto nas manifestações e na própria medida cautelar expedida pelo Ministro Barroso, os elementos que dão sustento fático a essa decisão.

Ele também vai falar dos fundamentos jurídicos. Primeiramente ele articula o direito social à moradia com a proteção da saúde, aderindo à primeira tese da Campanha Despejo Zero e ressaltando a recomendação das autoridades internacionais no sentido de que as pessoas fiquem em casa. Ou seja, ele também ressalta a importância de não se realizar remoções ou que as remoções sejam

excepcionais nesse período histórico sanitário. Diante da situação excepcional, os direitos de propriedade, possessórios, fundiários precisam ser ponderados com a proteção à vida e à saúde da população vulnerável e dos agentes públicos envolvidos na remoção bem como com os riscos de incremento da contaminação para a população em geral.

Conseguimos enxergar na decisão do Ministro as teses da Campanha.

Em relação à primeira tese, que é a da inter-relação entre moradia e direito à saúde, o Ministro consigna que diante da crise instaurada pela pandemia a principal estratégia contra o Covid 19 é o isolamento social. A recomendação é de que as pessoas fiquem em casa, a fim de se achatar a curva de contaminação da doença. Nesse contexto, a residência passou a ser um escudo relevante contra o vírus; a garantia do direito à moradia que já era fundamental por si, agora também é instrumento de promoção à saúde.

Em relação à segunda tese, ou seja, o enquadramento dos assentamentos informais como tema de direitos humanos, o Ministro faz referência expressa à Recomendação nº. 90 do Conselho Nacional de Justiça e consigna que esta recomendação faz remissão à Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe, conforme reproduzido *ipsis litteris* pelo Ministro, que *“enquanto não houver solução pelos direitos humanos, deve-se permitir a permanência das populações nos locais que tiverem se estabelecido ainda que temporariamente”*. O Ministro também faz referência às diretrizes gerais da ONU sobre a Covid 19, à manifestação da Relatoria Especial sobre Moradia e à manifestação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU e consigna que o crescimento da população em situação de vulnerabilidade, das ocupações informais nesse quadro de pandemia configura a verdadeira crise humanitária. Então se percebe, também na jurisprudência do Supremo, algo incomum na sua jurisprudência que é o desenvolvimento dessa ponderação de valores. O Ministro Fachin tem dado decisões muito importantes, monocráticas, mas referendadas pela segunda turma, também nesse sentido. Mas talvez essa decisão do Ministro Barroso tenha sido a mais robusta e a mais expressiva e que tenha gerado mais impactos até agora na nossa jurisprudência constitucional nesse tempo.

A terceira tese que seria a remoção como última medida, mais uma vez o Ministro cita a Recomendação nº. 90 do CNJ e a Resolução nº. 10 do CNDH e consigna expressamente que remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais e não devem resultar em pessoas sem teto, conforme o texto da Resolução nº. 10 de 2018. Mas o ministro também faz referência à Recomendação nº 10 da ONU, que recomenda aos estados que adotem medidas específicas para mitigar o impacto da pandemia em populações vulneráveis, dentre as quais a imposição de moratória de despejo, de títulos de execuções e de títulos de hipoteca de moradia durante a pandemia.

A última tese importante é essa análise consequencial ou interseccional. Essa análise consequencialista tem sido muito importante como técnica de decisão,

inclusive na jurisdição constitucional. O Ministro argumenta que a própria Covid 19 impacta de maneira mais grave as pessoas pobres e negras, que há diversos casos em que a execução de mandados de reintegração de posse e remoção de comunidades dos locais que ocupam, expõe as populações vulneráveis a uma situação de absoluto flagelo. E acrescenta que essa suspensão deve durar enquanto não se reconheçam que existem, de fato, políticas públicas voltadas a diminuir o déficit habitacional e enquanto não se verifiquem medidas emergenciais destinadas a atender as populações de rua e as pessoas em situação de hiper vulnerabilidade.

Essas teses permeiam, se incorporam e aderem à decisão da medida cautelar, isso também graças à atuação dos amigos da Corte. Desde o recebimento inicial da ADPF até a abertura do prazo para estados, AGU e PGE, vários amigos se articularam em tempo recorde, apresentaram excelentes manifestações, inclusive antes da decisão cautelar e outros tantos amigos da Corte também se somaram a essa luta. Nesse breve mapeamento verificou-se que grande parte dos amigos da Corte se utilizou das teses jurídicas da Campanha Despejo Zero, notoriamente aqueles amigos da Corte que se manifestam favorável ao autor.

Houve também alguns amigos da Corte que se manifestaram ao contrário, como a Petrobrás, o Município de São Paulo, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, a Sociedade Rural Brasileira e a Associação Brasileira dos Produtores de Soja. Mas temos a maioria deles se utilizando dessa tese jurídica da Campanha Despejo Zero e, além disso, fazendo menção expressa à Campanha. Isso ocorre tanto na inicial, quanto na manifestação dos amigos e na decisão do Ministro, enfim em todos os poros dessa construção.

Em sua decisão, o Ministro Barroso constrói um marco temporal para diferenciar as ocupações anteriores à pandemia, anteriores ao Decreto Legislativo nº. 06 de 2020 e as ocupações posteriores à pandemia. Então, pela sua decisão, ele suspendeu, por um prazo de seis meses a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, remoções forçadas em ocupações ou reintegração de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia, que representem área produtiva para o trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis nos casos de ocupações anteriores a março de 2020, tanto ocupações urbanas quanto ocupações rurais. Ele faz algumas exceções, as ocupações situadas em áreas de insegurança, popularmente conhecidas como áreas de risco, porém ele se remete ao artt. 3º. da Lei Nacional de Defesa Civil que condiciona um processo legal para desocupação dessas áreas. Ele também demonstra preocupação quanto às desocupações que se mostrem absolutamente necessárias para o combate ao crime organizado, como por exemplo, de complexos habitacionais invadidos e dominados por facções criminosas e à possibilidade de desintrusão de invasores de terras indígenas. Entretanto, o Ministro adota uma regra de prevalência de maior proteção - ele não desconhece as várias legislações estaduais, municipais, inclusive o projeto de lei que está em discussão e, por isso, prevê que sua decisão não abranja posições jurídicas que tenham aprofundamento nos locais mais favoráveis da tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Constituição e

decisões judiciais anteriores que confirmam maior grau de proteção aos grupos vulneráveis específicos, caso em que a medida mais protetiva prevaleça sobre essa decisão.

Nas ocupações anteriores ao marco temporal de março de 2020, quando ainda seria possível a desocupação pelo poder público a fim de evitar sua consolidação, a medida cautelar aponta que seus ocupantes devem ser levados para abrigos públicos ou que o poder público deve prover outras formas de assegurar-lhes o direito à moradia adequada. Esse é um ponto um pouco crítico da decisão do Ministro, para o qual é possível aplicar uma interpretação sistemática, uma vez que o Ministro cita a Resolução nº. 90, que, por sua vez, recomenda aos juízes e juízas que apliquem a Resolução Inº. 0, cujo procedimento do plano de remoção prevê soluções garantidoras dos direitos humanos mais favoráveis do que o simples encaminhamento para abrigos públicos. Entretanto, essa consignação na decisão do Ministro também traz um ferramental importante para advogados e advogadas populares, defensores e defensoras públicas no sentido da preservação da segurança da posse das pessoas ameaçadas de remoção e em situação de insegurança possessória, uma vez que se tenha exigido que os juízes controlem essa parte da decisão do Ministro Barroso no sentido de obrigar as prefeituras a demonstrar a existência do cumprimento dessa condicionante e isso vai repercutir em grande parte nas reclamações.

A reclamação é uma ação constitucional que visa assegurar a força, o vigor, a eficácia de uma decisão pelo Supremo Tribunal Federal. Portanto, a adoção da medida cautelar na ADPF trouxe uma nova via a defensoras e defensores públicas, advogadas e advogados populares, no sentido de apresentar uma tese ao Supremo que se chama Reclamação, a fim de exigir o cumprimento da medida cautelar. Isso é muito importante diante de uma impressão, de uma constatação de certa resistência de juízes e juízas e tribunais de justiça no cumprimento da própria decisão proferida pelo Ministro Barroso.

Realizamos um mapeamento bem simples das reclamações e constatamos que, muitas vezes, é uma “loteria” saber com que juiz o processo vai cair, uma vez que a reclamação – e isso é importante mencionar –, não vai para o Ministro Barroso. A reclamação pode ser julgada por qualquer um dos ministros, porque ela é uma ação nova, ela é um incidente que, portanto, pode cair com diversos ministros. A gente tem situações, por exemplo, do Ministro Kássio Nunes Marques que não admitiu nenhuma reclamação. E isso, não por julgamento do mérito da reclamação, mas, muitas vezes, apenas porque o advogado(a) ou o defensor(a) não ter juntado uma comprovação do risco de imediata desocupação. Mas, em outros casos, nos parece que é um entendimento mais arraigado do ministro no sentido de não admitir ou não estar afinado com aquela tese. Neste sentido, há opostos. De um lado, por exemplo, está o Ministro Fachin que tem como característica admitir com alguma flexibilidade reclamações consignadas nas suas medidas cautelares, como faz muitas vezes em recursos extraordinários. O Ministro Fachin tem uma larga jurisprudência sobre várias questões, inclusive de exercício de poder de polícia para desocupação e até uma forma contrária à Súmula nº. 69 do STJ. De outro lado, o Ministro Kássio Nunes e o Ministro Alexan-

dre de Moraes, embora o Ministro Alexandre de Moraes tenha admitido uma Reclamação após os Embargos de declaração, que foi o caso aqui de São Paulo da Ocupação Jorge Hereda. E o próprio Ministro Barroso, por exemplo, não admite tanto as reclamações, de quatro ele admitiu uma e deu a cautelar em uma. Já o Ministro Gilmar Mendes, em um caso individual que nos chamou muito atenção ele admitiu a Reclamação e concedeu cautelar.

Apresentamos a seguir alguns fragmentos dessas decisões.

O Ministro Fachin, por exemplo, ao tratar do direito à moradia, sempre faz referência à função social da propriedade e ao referências ao direito à cidade. Ele é muito tributário do caso Grootboom da África do Sul, que é sempre citado em sua jurisprudência, ponderando sobre a vulnerabilidade social para conceder a cautelar para suspender a reintegração.

Em outro caso, se de um lado não é permitido remover as famílias que ocupam um local em data anterior à pandemia, por outro lado quando a ocupação é posterior, não há informação sobre quão adequada será a relocação de cada uma delas. Neste caso, os Ministros têm se valido da falta de informação para conceder a suspensão das reintegrações enquanto não se comprove o cumprimento dessa segunda parte da decisão do Ministro Barroso. O próprio Ministro Barroso na Reclamação para a qual concedeu cautelar, ponderou que “tendo em vista que a documentação acostada a esses autos indica que ora os reclamantes mantêm moradias na área que se pretende reintegrar há vários anos, restam presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* necessários ao deferimento de tutela provisória, a fim de que a reintegração determinada não atinja as áreas ocupadas pelos ora reclamantes até melhor elucidação das questões controvertidas, pela apresentação de informação pela autoridade reclamada e pelo exercício do contraditório”.

Apresentamos a seguir três casos, um da Ministra Carmem Lucia, um da Ministra Rosa Weber e outro do Ministro Alexandre Moraes, abordando também o perigo de dano de risco. No primeiro caso da Ministra Carmen Lucia fala dos idosos, das crianças, dos adolescentes e das mulheres. Nesse segundo caso, a Ministra Rosa Weber fala da falta de comprovação das providências determinadas pela decisão do Ministro Barroso. E no caso do Ministro Alexandre que trata dos embargos da ocupação Jorge Hereda, o ministro aponta nos autos a falta de vagas suficientes nos albergues da prefeitura e que o Ministério Público suscitava novidade por falta de intimação. Por fim, a decisão do Ministro Barroso também vai falar dos despejos. Muitas vezes quando se fala em despejo no Brasil nos referimos a uma relação locatícia, nos casos de falta de pagamento do aluguel; não há uma palavra em português que traduza a palavra *eviction*. O Ministro suspendeu por 6 meses a possibilidade de concessão do despejo liminar sumário sem audiência da parte contrária. Aqui o Ministro faz uma análise de consequência interessante porque, como ele se baseia sua decisão não só na vulnerabilidade, ele entende que vulnerabilidade nos casos de despejo pode estar dos dois lados. Um exemplo pode ser o de uma pessoa de idade que tem toda sua renda vinda do aluguel, de uma segunda casa nos fundos da sua casa.

Ele não poderia ser impedido de retomar a sua propriedade, sob pena de passar alguma necessidade, então aqui ele não deu uma suspensão. Mas suspendeu a possibilidade de conceder o despejo de forma liminar, ou seja, sem ouvir a parte contrária. Nesses casos de despejos locatícios, segundo a ADPF, o juiz deveria intimar a parte contrária para que ela se manifestasse e eventualmente suscitasse a questão da vulnerabilidade. Então, o que o STF faz aqui simplesmente é tirar uma velocidade sumária, uma velocidade muito grande que é característica da ação de despejo. Basicamente essa é a nossa sistematização sobre a incorporação das teses jurídicas da Campanha Despejo Zero na ADPF. Eu gostaria de agradecer especialmente ao Vicente, que trabalhou nesse levantamento comigo e que está sendo preparado para a publicação.



### **Daisy Ribeiro**

Advogada popular da Organização Terra de Direitos, integrante do Fórum Nacional pela Reforma Urbana e Campanha Nacional Despejo Zero

Vamos tratar aqui das diversas camadas de proteção, trazendo pequenos exemplos de como olhar para as comunidades e pensar de que maneira essas diversas normativas podem se complementar, o que uma cobre a outra não cobre, uma é mais específica, a outra é mais geral, uma tem uma força vinculante, a outra um pouco menos, mas que trazem outras formas da gente contribuir para essas teses jurídicas de defesa. Cito os exemplos da Lei nº. 14.216, a Lei dos Despejos, a lei federal que foi aprovada e promulgada recentemente, a ADPF nº. 828 com a decisão cautelar, a Recomendação nº. 90 do CNJ que surgiu esse ano e também um amplo conjunto de documentos da ONU, do Sistema Interamericano, do Conselho Nacional do Direitos Humanos e também de decisões de leis, uma série de normativas nacionais, locais e para outros públicos específicos. Um exemplo de como essas camadas se complementam e se reforçam é a Recomendação nº. 90 do CNJ, que faz referência à Resolução nº. 10 do CNDH que, por sua vez, faz referência a uma série de normativas da ONU.

Gostaria de resgatar essa trajetória do projeto de lei da Campanha Despejo Zero, que ajuda a entender um pouco essa redação final. No início da pandemia, no ano passado (2020), diversos projetos de lei foram propostos. Embora tivesse sido aprovado o trâmite de urgência, na prática isso não aconteceu. Foi designado um relator apenas em setembro, após muita pressão, inclusive da Campanha que foi lançada em julho. Só em maio de 2021 é que a Câmara dos Deputados votou e aprovou o projeto de lei, por uma votação massiva, numa vitória muito grande para a Campanha.

Mas isso também fez com que existisse uma grande contrarreação da bancada ruralista, principalmente e quando o projeto foi para o Senado recebe uma emenda - a emenda das ocupações rurais. Vários debates ocorreram na época e nós procuramos quebrar os argumentos, muitos ideológicos, inclusive desvirtuando e distorcendo o próprio projeto de lei, com o intuito mesmo de proteção absoluta do direito de propriedade, sobretudo para defesa dos interesses a bancada ruralista. Sofremos essa derrota grave sobre a proteção das ocupações rurais e a Câmara acabou por acolher essa emenda e manter o projeto de lei. Após sua aprovação pela Câmara, o projeto sofre um esperado e muito indignante veto presidencial em agosto e, em setembro, ocorre a derrubada do veto em setembro e, em outubro, a lei é promulgada.

É importante lembrar esta é uma trajetória de mobilização em cada uma dessas etapas, mas com muita dificuldade de tramitação. Por um período longo, o próprio Congresso estava virtual, havia a dificuldade de mobilizar nas ruas, a mobilização também muito virtual. Mas ainda assim, essa foi uma vitória importantíssima e o projeto de lei foi aprovado. A ementa do projeto aponta a questão da saúde pública como fundamental para as medidas excepcionais



para suspender remoções coletivas em imóvel privado ou público urbano, com a exclusão da proteção das ocupações rurais e com a suspensão da liminar da ação de despejo de locatício. A lei também traz algumas outras medidas, mas essa é basicamente a temática principal.

É importante entender a estrutura da lei, para podermos encontrar seus conteúdos na hora da prática:

O art. 1º é bastante geral, introdutório sobre o propósito da lei.

Os arts 2º e 3º tratam das ocupações coletivas, da suspensão das remoções e demais medidas e o marco temporal de proteção das ocupações que estão protegidas pela Lei, no art. 7º.

Os arts. 4º a 6º tratam de toda temática de aluguel, a suspensão do despejo liminar, mas também as outras novidades que a lei traz nos casos de dispensa de multa contratual, em casos de desfazimento antecipado do contrato e também da possibilidade de acordo por aplicativo de mensagem.

Sobre a proteção das ocupações urbanas coletivas, a lei vai tratar do imóvel público ou privado, usado para moradia ou área produtiva, trabalho individual ou familiar. Comparativamente à ADPF nº. 828, a Lei amplia o marco temporal das ocupações urbanas das zonas protegidas, ou seja, enquanto a ADPF protege todas aquelas que existiam digamos no início da pandemia que é 20 de março de 2020, aqui o projeto de lei já reconhece a crise social, que muita gente sofreu despejo na pandemia e que, por isso, essas famílias migraram para uma nova ocupação, o que justifica ampliar o marco temporal de ocupações urbanas que são protegidas. Então, a Lei abrange todas aquelas que surgiram até 31 de março de 2021 e estende o prazo de suspensão até 31 de dezembro de 2021. Ganhamos umas semanas importantes no mês de dezembro; precisamos discutir outras estratégias para prorrogar esse prazo, mas nesse momento ganhamos algumas semanas para proteção a mais.

Tem também a novidade de que ela não suspende somente a remoção ou somente a decisão, judicial ou administrativa que determina o despejo, mas ela também determina a suspensão do processo judicial ou administrativo e isso também pode ser uma estratégia interessante até para que não tentem aplicar aquelas estratégias de ficar agora organizando plano de remoção para chegar na data final e acontecer tentativa de remoção das famílias. Evidentemente nós sabemos que isso tem que ser levado ao conhecimento das autoridades, seja juiz, juíza, seja prefeito, governador, até para que isso seja cumprido. É importante saber quando e como mobilizar a lei no caso concreto, importante pontuar também que ela não traz as exceções da ADPF. Por exemplo, a ADPF faz a distinção das áreas de risco, enquanto a lei não faz essa distinção, por entender que a maior vulnerabilidade é deixar as pessoas sem moradia no atual cenário. Em termos de marco protetivo, a comunidade já estava abarcada pela proteção da ADPF, mas, ainda assim, pode ser interessante considerar a lei, por conta de não ter a excepcionalidade da área de risco.

De modo geral, sabemos em que casos a ocupação urbana está protegida nos marcos da Lei nº. 14.216. O marco temporal foi ampliado, e isso é muito importante, para 31 de março deste ano. Mas, se a ocupação surgiu depois, e não puder ser protegida pela lei, já que ela não traz medidas para ocupações ainda mais recentes, é possível ainda utilizar todas as outras normativas de direitos humanos, a própria cautelar da que obriga o poder público a assegurar uma alternativa adequada de moradia aos ocupantes e a própria Recomendação nº. 90 do CNJ, conjugada com a Resolução nº. 10 de 2018 do CNDH, portanto, entendendo que esses outros instrumentos são e devem ser aplicados em conjunto. O site da Campanha tem um dos excelentes modelos de suspensão, contribuição da Defensoria Pública de São Paulo, que faz essa distinção das situações e traz essas normativas para os modelos.

Em um prazo relativamente curto, o projeto de lei proposto no início de 2020 foi aprovado em outubro de 2021 e a suspensão dos despejos vai só até dezembro. Na verdade, uma novidade muito relevante e um importante avanço que a lei traz é de justamente colocar condicionantes importantes para atuação do poder público no período posterior à suspensão. O judiciário vai se sentir legitimado? Simplesmente realizado sem qualquer critério? Não, o artigo 2º da lei vai dizer que, superado o prazo de suspensão de 31 de dezembro de 2021, o poder judiciário vai ter que realizar audiência de mediação para buscar uma solução que garanta os direitos humanos dessa população, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública. E aqui mencionamos que o CPC – Código de Processo Civil – tem uma ampla gama de normativas direcionadas aos casos de conflitos possessórios coletivos, que podem ser aplicadas. O CPC já contempla um modelo de audiência de ação para esses coletivos que prevê tanto intimação do Ministério Público quanto da Defensoria, bem como dos órgãos responsáveis pela política agrária ou urbana, sem o que não é possível buscar soluções para o caso concreto, seja de regularização, seja de reassentamento, seja de acesso a outras políticas habitacionais. Por isso é necessário entender a lei conjuntamente com o próprio CPC e aplicar as normativas, por exemplo, da Resolução nº 10 de 2018 do CNH, que também trata da necessidade de audiência e mediação ou de busca de soluções que garantam direitos humanos.

Outra novidade importante que a lei traz é não só a necessidade interativa de realização de audiência de mediação após o prazo de suspensão como de inspeção judicial nas áreas de litígio, ou seja, conhecer a realidade dessas comunidades é essencial para a atuação judicial, para conhecer que a realidade é muito maior do que a que está ali no papel, como quantas famílias estão ali dependendo dessa decisão processual que vai ser tomada. Isso dialoga com outras estratégias que a Campanha traz de comunicação, de monitoramento, de mostrar as pessoas que estão sofrendo essa violência, sofrendo essa ameaça e as vulnerabilidades que têm também. Sabemos que inspeção de ação judicial é um desafio, é muito difícil, mas aqui é trazido como uma obrigatoriedade.

Há ainda a questão da interpretação análoga. Há uma série de decretos ou normas estaduais que, às vezes, não se aplicam àquele caso, mas que, através de

uma interpretação análoga, aquela lei pode se aplicar a outros casos. Portanto, mesmo nos casos em que eventualmente a lei não prevê a suspensão, a solução para o que vem depois pode ser pensada a partir da contribuição da Lei nº. 14.216 – a lei dos despejos.

As ocupações rurais foram excluídas por conta da emenda no Senado, depois do lobby ruralista, o que torna essas áreas não protegidas no marco da lei. Mas, ainda assim, elas estão protegidas pela ADPF, então se são anteriores a 20 de março de 2020, os despejos continuam suspensos até o início de dezembro pela decisão do Ministro Barroso na ADPF nº. 828. Se elas forem posteriores também se aplica a mesma condicionante já mencionada para as áreas urbanas, que envolve a garantia da moradia adequada. Combinando essa leitura com a Recomendação 90 do CNJ, que fala “cautela nesse tipo de avaliação”, os magistrados devem ter cautela nos casos de populações vulneráveis e devem cumprir as diretrizes da Resolução 10 de 2018.

No caso dos povos indígenas há previsão de proteção às áreas ocupadas no recurso extraordinário do Ministro Fachin em repercussão geral. A preocupação sempre é maior de desintrusão dos territórios, mas também há casos em que os indígenas ocupam território ainda não demarcado, e o recurso do Ministro Fachin pode garantir a sua permanência. No caso de comunidades quilombolas, as remoções também estão suspensas pela ADPF 742. Ambas as decisões judiciais partiram da grande incidência dos movimentos sociais, de representação quilombola, que foram utilizadas como precedentes importantes para a necessidade de proteções específicas e de suspensão de despejos.

Os elementos sobre o aluguel que a nova lei apresenta surgem da lei do regime emergencial transitório das relações de direito privado que, por sua vez, é proposta por encomenda do Ministro Toffoli no ano passado em algum momento da pandemia. Essa lei de 2020, teve uma incidência de suspensão dos despejos por aluguel até outubro de 2020, num curto período e da cautelar do próprio Ministro Barroso na ADPF nº. 828. Ela propõe a suspensão do despejo liminar estendendo esse prazo até 31/12/2021. A suspensão do despejo liminar tem o caráter de proteger os mais vulneráveis, de poder analisar ali tanto do locador quanto do locatário, a ideia de que existe a possibilidade de defesa, não necessariamente vai suspender qualquer tipo de despejo, mas esse despejo sumário. Se aplica nos casos de aluguel residencial de até R\$ 600,00 e nos casos de não residencial até R\$ 1.200,00, e prevê um tempo para as pessoas negociarem uma outra alternativa.

A lei também prevê a possibilidade de dispensa da multa locatícia por finalização antecipada do contrato e de incentivo à negociação de facilitação do contrato aditivo e faz a proteção de vulnerabilidade de ambas as partes. Por exemplo, aqui no caso do residencial “o locador tem que ter mais de um imóvel para locação, o aluguel tem que ser parte da sua renda”, se a pessoa depende exclusivamente disso, não tem dispensa de multa, tem que ter tido uma tentativa de acordo que não deu certo referente aos valores vencidos de um certo período de tempo da pandemia e o locatário tem que comprovar também que

a sua situação se alterou por conta disso.

Por fim, o site do IBDU reuniu diversas notas relacionadas à pandemia, precedentes também, e no site da Campanha Despejo Zero, na aba do jurídico podem ser encontrados textos sobre a aprovação da lei, os modelos de suspensão, os marcos normativos e um tira-dúvidas que cada comunidade pode utilizar para proteção, além de um quadro comparativo entre a Lei e a ADPF.

### **Paulo Romeiro, IBDU**

Paulo Romeiro – Eu tenho insistido em dizer que precisamos reforçar nossas teses de sempre, para enfrentar o contexto pós-pandemia. Eu fiquei muito feliz de ter um normativo que reforça muito tudo do CPD, na disputa das condicionantes a partir do conceito de remoção forçada. Fiquei feliz também com o tema da inspeção judicial e da audiência de mediação obrigatória para esses casos que, anteriormente durante a tramitação do CPC em 2015 aparecia como uma faculdade, agora aparece como obrigatoriedade. E gostaria de saudar essa grande escola que é a Terra de Direitos que nos traz sempre teses muito boas.

O IBDU tem desenvolvido, principalmente no Nordeste, desde a época das pesquisas do Polis com a Terra de Direitos, a tese da natureza coletiva do conflito fundiário urbano. Geralmente quando se fala de mediação, acabamos realizando-a com especialistas que não conhecem o assunto, como por exemplo, especialistas em direito da família, direito individual e que, portanto, não entende da natureza coletiva do conflito. A própria métrica do Judiciário é voltada para os conflitos individuais e não coletivos. Então, muitas vezes o juiz não tem interesse em se dedicar a um caso desses, porque na métrica dele é tudo a mesma coisa e dá canetada no final. É preciso pensar em mudança nas estruturas do Tribunal de Justiça, das prefeituras municipais, para dar vazão de fato a essas mediações.

Outro tema central do nosso debate no IBDU, que foi objeto dessas três oficinas, é a regularização fundiária como elemento central para solução dos conflitos fundiários urbanos. Não adianta botar na mesa a prefeitura que fala “eu não tenho o que fazer”, a gente está nessa luta, porque trazer a prefeitura é fundamental, a Luciana Albuquerque, Defensora de Belém falou que eles têm colocado no passivo das ações a municipalidade e o Ministério Público tem acatado a tese, se manifestado a favor. Então, para além da pandemia é necessário reforçar essa normativa e essas estruturas, para que reconheçam de fato a natureza coletiva do conflito, que é a nossa narrativa desde sempre.

### **Luciana Ribeiro**

Eu me pergunto se valeria a pena considerarmos o art. 126 da Constituição para que o juiz das ações se fizesse presente nas ocupações. O art. 126 trata dos conflitos rurais, mas após dezembro seria interessante os juízes conhecerem essas ocupações que eles estão removendo, mobilizando aparato para remoção.

### **Vanessa, da Cese (Coordenadoria Ecumênica de Serviço)**

Nós da Cese acompanhamos mais erráticamente a Campanha com apoio a pequenos projetos de comunidades ameaçadas de despejo. Gostaria de elogiar o trabalho do jurídico, a luta e a glória não são proporcionais no país em que vivemos. Eu sou do campo entre o direito e o urbanismo e, muitas vezes, precisamos atuar na “desgramática” e no “desjurídico”. As apresentações trouxeram, além de gramáticas, quase uma cartografia de marcos e de posicio-

namentos. Fazendo um mapeamento das ações relacionadas a comunidades que estão sendo ameaçadas ou removidas, podemos compreender, nas ações localizadas nos territórios, esse rebatimento do espaço e dos argumentos, dos argumentos que suspendem as remoções ou os que as mantêm ou das ações que não apreciadas.

Gostaria também de saber se o projeto de lei contra despejos da Bahia está entre os projetos de lei rejeitados, porque as últimas informações que temos é de que ele está andando a passos lentos, quase como uma rejeição indireta, mas está na Comissão de Constituição e Justiça.

### **Respostas Julia Franzoni, Labá**

Para Vanessa – Nosso projeto do Labá em parceria com a Campanha Despejo Zero se chama Cartografia Jurídica. É uma gramática que também é uma espécie de cartografia desse sujeito, que é nosso. E existe um panorama nacional dos conflitos e mapeamento desses casos nas cidades com mais ou menos intensidade, velocidade, força e capacidade do GT de monitoramento da Campanha. O Fórum Nacional já faz há alguns anos esse panorama dos conflitos fundiários, a gente aqui no Rio tem um termo de cooperação técnica com o NUT, que faz também levantamento, mas é isso é toda uma construção de força desmedida.

Quanto ao projeto de lei da Bahia, ele está rejeitado. O professor Alex Magalhães da UFRJ está realizando esse levantamento e confirma.

### **Adriana, Defensora do Núcleo de Terras da Defensoria Pública do Rio de Janeiro**

Primeiro quero parabenizar a Campanha, por conseguiram pressionar as instituições, o que tem gerado desenvolvimentos muito bons do ponto de vista jurídico como a legislação e a ADPF do Ministro Barroso.

No entanto, eu queria manifestar uma preocupação enorme que nós temos no Núcleo de Terras, sobre o prazo de suspensão dos despejos, de dezembro agora. Há dezenas de processos suspensos com base na lei e na ADPF do Ministro Barroso e isso vai implodir já, já e quando implodir vai ser um castelo de cartas, pelo menos daquilo que a gente tem conhecimento no NUT. Já existe um número bastante grande de ocupações que teremos que enfrentar em processos muito rápidos de despejo na nossa visão. Eu queria perguntar qual a opinião de vocês sobre até que ponto o Ministro Barroso e o STF não vão tirar o corpo fora da ADPF, uma vez que a própria lei estabeleceu o prazo de dezembro. A cautelar pode ser renovada, mas existe o prazo fatal estabelecido na lei.

### **Resposta Julia Franzoni, Labá**

O Grupo Jurídico da Campanha reúne um grupo mais amplo em torno das entidades que apresentaram amicus curiae na ADPF. Esse grupo tem debatido estratégia para pensar tanto a prorrogação da cautelar, como a interpretação

desse marco legislativo. Temos alguns campos para disputar essas estratégias, entendendo que a lei cria toda uma inteligência para pensar o problema depois da suspensão dos despejos, como a Deise comentou. Mas podemos pensar em uma segunda oficina para pensar o marco temporal e o enfrentamento dessa próxima fase.

### **Resposta Rosane Tierno, IBDU**

A preocupação expressada pela Adriana também é nossa preocupação. Isso apareceu em todas as oficinas, porque nós temos uma série de reintegrações de posse represadas e sabemos que os rentistas, o mercado, o capital estão fazendo pressão. Essa não foi uma decisão que agradou o mercado e sabemos até que ponto conseguimos segurar isso. Algumas coisas nós precisamos saber: qual é o número desses despejos? Esse número precisa ser cruzado com dados oficiais do IBGE, para saber a situação de vulnerabilidade das comunidades.

Pensamos – Paulo Romeiro, Cristiano Muller, Luciana e eu – sobre a possibilidade de nos reunirmos com o IPEA e com o Ministério do Desenvolvimento Regional para ver se é possível fazer o suplemento da MUNIC 2022 com algumas questões pertinentes à Campanha Despejo Zero. A MUNIC é a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, feita anualmente por autodeclaração dos municípios. A última pesquisa que incluiu questões de política urbana foi em 2017. É muito importante que a gente consiga inserir novas questões. E estamos pensando no IBDU a continuidade desse trabalho sobre a Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero para o próximo ano.

### **Jean, advogado popular da TJB de Sergipe e da Comissão de Direitos Humanos**

Minha pergunta é sobre a responsabilização do Estado diante de uma flagrante ilegalidade na violação da lei de Despejo Zero. Nesse fim de semana aqui em Sergipe tivemos uma reintegração de posse que violou a ADPF, violou até o provimento do Tribunal de Justiça. Nessas ações quais as experiências de vocês? Qual é o acordo? Desde denunciar no Conselho Nacional de Justiça, como vocês têm procedido neste tipo de ação?

### **Resposta Allan Ramalho, Defensoria Pública São Paulo**

Dialogando um pouco com a Adriana e reforçando a fala da Julia, nós temos um grupo dos amicus curiae onde discutimos as estratégias. Temos visto o panorama sanitário da RDC (abrir sigla) e temos pensado, junto com o partido autor, de talvez mudar a linguagem para o empobrecimento ou então para as consequências econômicas da pandemia. Ou seja, tentar trabalhar numa segunda fase da ADPF em uma outra linguagem. A lei traz uma resposta que são as audiências, uma grande batalha com o fim do marco temporal vai ser designar essas audiências de mediação. Muitas vezes juízes e juízas fogem dessas audiências, não sei se comute que os conflitos fundiários não podem ser resolvidos a não ser pela remoção. Então, vai ser uma luta muito grande da advocacia popular e das defensorias lutar por essas audiências ao fim do marco

da lei. Eu quis chamar atenção na apresentação da ADPF sobre os pedidos que estão atrelados à pandemia, mas que superam a pandemia. A ADPF não busca uma declaração do estado de coisa inconstitucional, embora se fale disso, não está no pedido, mas isso é derivação importante, porque se fala da inexistência de políticas habitacionais. Então nós temos um acervo de decisões de tribunais constitucionais mundo afora, o Ministro Fachin cita Grootboom, mas nós temos os deslocados internos na Colômbia, temos Olga Tellis na Índia, que foram ações inconstitucionais, ações e acordos inconstitucionais que repercutiram nas políticas habitacionais daqueles países. Então eu tenho de esperança de poder investir um pouco nisso após o marco temporal da ADPF no ano que vem, para tentar ver como verter essa ação o mais próximo dessas outras experiências dos tribunais constitucionais nesse sentido.

A última questão é a responsabilização. A minha experiência com responsabilização não é muito boa aqui no núcleo. Nós temos algumas ações de responsabilidade civil para as quais não conseguimos nenhuma decisão e temos também decisões terríveis, como o caso do Pinheirinho, em que não conseguimos caminhar com uma ação coletiva e o defensor de São José dos Campos, muito aguerrido, tem feito ações individuais. Não temos grandes experiências em São Paulo, a gente luta com o Tribunal de Justiça que é muito conservador neste sentido, mas é de se pensar também, talvez uma denúncia de violação de direitos humanos mesmo. Talvez com algumas manifestações externas, como por exemplo, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O caso de Vila Sônia foi um deles, então podemos pensar em outras estratégias de chamar atenção e de buscar responsabilização por esses atos.



## ***Participantes Norte-Nordeste***

### **Bahia**

Vanessa, Salvador, da CESE – Coordenadoria Ecumênica de Serviço.

Julia Molina, Salvador, Universidade Federal da Bahia, Grupo de Pesquisa e do Serviço de Apoio Jurídico da Bahia.

Diego, Salvador, pesquisador da área de território, Universidade de Estado de Feira de Santana.

Ariana Alencar, pesquisadora da Rede de Monitoramento de Incidências e Conflitos Urbanos aqui do Nordeste, IBDU.

Isaac Pereira, estudante do Instituto Federal da Bahia, de Salvador.

Ana Carolina Andrade, formada em Direito, membro do grupo de pesquisa Território, Direito e Insurgência da Universidade Estadual de Feira de Santana.

### **Pernambuco**

Fernanda Costa – vice-diretora do IBDU.

Clara – estudante de Direito, do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular da UFPE e Estagiária do Núcleo Habitação, Terras e Moradias da Defensoria Pública.

Ítalo, pesquisador do Laboratório Espaço e Política da UFPE e Advogado.

Juliane Lima, Advogada, Mestre em Desenvolvimento Urbano, Presidente da Comissão de Direitos Humanos da OAB Garanhuns, com trabalho com as comunidades quilombolas.

Socorro Leite, diretora do Habitat para a Humanidade Brasil, e FNRU.

Marcelo Trindade, Muribeca.

Rafa Lopes, advogado popular e membro da Comissão de Advocacia Popular da OAB pelo Movimento dos Trabalhadores sem Teto.

### **Sergipe**

Heloísa Diniz – Arquiteta e Urbanista, de São Paulo, morando em Aracaju, presidente do CAU Sergipe e professora universitária.

Jean, advogado, da BJD

### **Maranhão**

Marcos Monteiro, Defensor Público do Estado.

Ivamberto, Arquiteto Urbanista, da União por Moradia Popular, também faço parte da pós-graduação em assessoria técnica da Universidade Estadual do Maranhão – a UEMA.

### **Paraíba**

Raíssa, arquiteta urbanista, conselheira do IAB da Paraíba e do CAU. Participou do poder público nos últimos dez anos, dos quais os últimos quatro na Prefeitura de Conde.

### **Ceará**

Mayara Justa, Advogada popular, do escritório Frei Chico de Alencar.

Lara Costa, Advogada e pesquisadora da Rede Nordeste de Monitoramento em Incidências e Conflitos Fundiários do IBDU.

Harley Carvalho, Fortaleza, Conselheiro no Conselho Estadual de Direitos Humanos e advogado na cidade de Fortaleza.

Lucas Ferreira Silva, Ceará, geógrafo formado pela Federal do Ceará e mestrando na Estadual, programa de pós-graduação em Geografia, pesquisador sobre os instrumentos da política urbana na Região Metropolitana de Fortaleza.

### **Rondônia**

Emanuel de Porto Velho, Coletivo Popular de Direito à Cidade e Fórum da Amazônia Ocidental.

### **Amazonas**

Dinamar Santos, Dino, Assistente Social, membro do Fórum da Amazônia Ocidental, Fórum Nacional de Reforma Urbana, consultor de projetos sociais da Habitat para a Humanidade aqui na região Norte.

### **Amapá**

Bianca Moro de Carvalho, arquiteta urbanista, doutora em Urbanismo pela Uni-

versidade Autônoma do México, Mestre em Planejamento Urbano e Moradia pela Architectural Association de Londres e Professora da Universidade Federal do Amapá.

Melissa, professora da Universidade Federal do Amapá.

### **Pará**

Cláudio Santos, Redenção, Pará, agrimensor, geomensor, advogado, trabalha com regularização fundiária urbana e rural na região Sul do Pará.

Luly Fischer, professora da UFPA, membro da Rede Amazônia de Regularização Fundiária e Mediadora (certificada 00:23:14) pelo Tribunal de Justiça do Pará, 7º Tribunal de Justiça de Belém.

Evelyn Fernandes, advogada, especialista em administração pública, gerência de cidades, mediação de conflitos, arbitragem, com certificação como Mediadora do Tribunal de Justiça do Pará. Sou da cidade de Santarém, estou há cerca de um ano em Belém.

Michelle, mestranda do Programa de Pós-graduação em Recursos Naturais e Desenvolvimento da Amazônia pelo UMA, também sou especialista em gestão de cidades, sou formada em Direito.

Lucyan Chaves, Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, lotado aqui no NUPEMEC.

Isabela, assistente social, residente da Clínica de Direitos Humanos da UFPA e membro do programa Rede Amazônia.

Luciana, Defensora Pública do Estado do Pará.

Juliana Oliveira, eu sou Conselheira Regional Norte aqui juntamente com o Bazoli, que é do Tocantins, doutoranda pela UFPA orientanda da professora Luly Fisher, trabalha na Defensoria.

### **Sudeste**

Helena, Coordenadora Executiva do IBDU, Mestre em Direitos Humanos doutoranda em Direito da Cidade.

Rosane Tierno, advogada, mestre em Urbanismo pela FAU USP, Conselheira de Relações Institucionais do IBDU, Coordenadora do Núcleo de Regularização Fundiária, Habitação da Comissão de Direito Urbanístico do OAB em São Paulo.

Alice Nohl, advogada, Mestre em Direito da Cidade pela UERJ, pesquisadora do IPPUR Habitação nas Cidades.

Ettyenne, Arquiteta Urbanista, especialista em Urbanismo Social, Gestão Pública e Políticas Urbanas pelo INSPER de São Paulo, Minas Gerais, membro das Arquitetas Sem Fronteira do Brasil.

Beatris Rosas Cleto, estudante de Direito pela PUC de Campinas, estudante de Ciências Sociais pela Unicamp, com pesquisa sobre argumentação jurídica em conflitos fundiários de regiões metropolitanas.

Amanda Trentin, mestranda em Ciência Política, Científica e Tecnológica da Unicamp membro do Núcleo de Direito à Cidade com a professora Lucileia que também trabalha com Direito à Cidade.

Paulo Romeiro, pesquisador do IBDU, representante da Campanha Nacional Despejo Zero.

Carmen B Silveira, Rio de Janeiro, arquiteta urbanista com mestrado em Geografia Urbana, Planejamento Urbano Regional pelo IPPUR e pesquisadora da Fio-cruz.

### ***Participantes Sul-Sudeste-Centro-Oeste***

#### **Rio Grande do Sul**

Simone Madeira – Eu sou da prefeitura municipal de Porto Alegre.

Débora – Moro em Gramado e estou aqui trabalhando na prefeitura de Gramado.

Elisa – E atualmente não estou vinculada a nenhuma instituição.

Betânia – Sou do IBDU

Cristiano – Sou CEDES de Porto Alegre.

#### **Paraná**

Vinicius – Advogado.

Mercedes – Prefeitura de Paranaguá.

#### **Santa Catarina**

Marcelo – Eu faço parte do IBDU e do Instituto Gentes de Direitos.

Cintia – Advogada do Centro de Direitos Humanos de Joinville.

Ilza – Eu sou da Defensoria Pública da União de Florianópolis.

Victor – Eu sou estudante Arquitetura UFSC e de Direito na Unisul.

Daniel – Sou de Criciúma, Santa Catarina, Professor da Universidade Extremo Sul Catarinense, também ingressei no IBDU agora na última sessão da Assembleia do mês de julho, minha área é do Direito, trabalho com Direito Urbanístico, Direito à Cidade.

### **Brasília**

Tatiana Chaier – Eu sou da Universidade Católica de Brasília e recentemente ingressei na Secretaria de Desenvolvimento Urbano aqui em Brasília na parte de regularização fundiária.

### **São Paulo**

Tereza Arraes – Eu sou da articulação Vila Andrade aqui na região sul de São Paulo, Campo Limpo, Paraisópolis, essas áreas pequenininhas.

Vera Lúcia – Eu sou do Núcleo Euclides do Jabaquara, liderança resido aqui há 30 anos, sou Agente Social, luto pela garantia de direitos.

Marta – Eu sou Arquiteta na Secretaria de Habitação da cidade de Mairiporã.

Rosane Tierno – Eu sou Conselheira de relações institucionais do IBDU e da OAB São Paulo.

Paulo Romeiro – IBDU

Helena – Coordenadora Executiva do IBDU.

Alexandre – Eu sou Advogado Popular na região de Campinas, sou da RENAP São Paulo.

Rafael Zanola – Sou do IBDU e estou na Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária e Planejamento de Mairiporã.

Renata, de Indaiatuba.

Allan Ramalho – Da Defensoria Pública de São Paulo.

Heloisa – Sou Arquiteta e Urbanista, sou de São Paulo, mas moro aqui em Aracaju faz 5 anos e sou do CAU Sergipe. E sou facilitadora aqui do dia.

Beatris – Eu sou a raspinha do tacho de São Paulo. Eu sou estudante de Direito pela PUC de Campinas e Ciências Sociais pela Unicamp e também vou estar como facilitadora hoje.

### **Rio de Janeiro**

Alice – Eu estou como facilitadora hoje na oficina sou associada ao IBDU e pesquisadora do IPPUR.

Maria Clara – Eu sou mestrando no PROURB e pesquisadora no LADU que é Laboratório de Direito e Urbanismo.

Viviane – Eu sou estudante de Direito da UFRJ e faço parte do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahin.

Eliana Carvalho – Eu sou Arquiteta Urbanista, sou do MST aqui o Rio de Janeiro e faço Mestrado na UFRJ.

Fabiana Loyola – Eu sou Arquiteta e Urbanista da prefeitura municipal de Mesquita, região metropolitana do Rio.

Luiza – Eu sou estudante de Arquitetura, sou do NEPPUR, Núcleo de Extensão que trata de projetos de regularização fundiária, projetos habitacionais da UFF em Niterói.

Sara Campos – Eu também estudo Arquitetura e Urbanismo na UFF no mesmo núcleo que a Luiza e também estagio no Núcleo de Terra e Habitação na Defensoria Pública do Rio de Janeiro.

### **Minas Gerais**

Sou Silvia Contreras – Moradora de Belo Horizonte, faço parte AMAU Articulação Metropolitana de Agricultura Urbana, acompanho duas hortas urbanas e também sou Conselheira do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional de Minas Gerais e também da Comissão Metropolitana de Segurança Alimentar. Desejo uma boa oficina para todas e todos nós.

Larissa Vieira – Advogada Popular RENAP Minas Gerais e também Coletivo Margarida Alves.

Mariana Guedes – Eu sou Arquiteta e Urbanista, faço Mestrado na Universidade Federal de Viçosa e sou vinculada ao projeto de regularização fundiária inter-

disciplinar da Universidade Federal de Juiz de Fora.

## **Recife**

Fernanda – sou do IBDU e sou aqui do Recife.

Ana ou Carol, sou baiana, formada em Direito pelo UEFS de Feira de Santana e estou aqui como facilitadora da oficina de hoje.

Marcelo – Tem eu também.

Elinalva, sou Arquiteta e sou mestranda em Geografia e sou Rede Amazônia e sou estagiária de pós-graduação no projeto da Rede Amazônia de regularização fundiária, uma rede que reúne vários estados do norte.

Claudete – Sou de Salvador, sou Assistente Social e estou na Secretaria de Educação.



**Apoio:**

 **OAK**  
FOUNDATION