

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
ESCOLA NACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

N. 17, jan./jun. de 2022
Brasília, DF

ISSN 1984-0322 (impresso)
e-ISSN 2448-4555 (on-line)

R. Defensoria Públ. União	Brasília, DF	n. 17	p. 1-212	jan./jun. 2022
---------------------------	--------------	-------	----------	----------------

A PERSISTÊNCIA DE CONFLITOS POSSESSÓRIOS COLETIVOS E DESPEJOS VIOLENTOS NO BRASIL

PERSISTENT LAND TENURE CONFLICTS AND VIOLENT EVICTIONS IN BRAZIL

Betânia de Moraes Alfonsin

*Professora e pesquisadora do Mestrado em Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (FMP/RS).
Diretora Geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico no biênio 2020-2021.
betaniaalfonsin@gmail.com*

RESUMO

O artigo discute a persistência dos conflitos possessórios e dos despejos violentos no país a partir de uma perspectiva histórica. A análise se debruça sobre a evolução legislativa da proteção do direito à moradia e do direito à cidade, bem como identifica avanços no Código de Processo Civil e em resoluções do Conselho Nacional de Direitos Humanos para demonstrar que o problema persiste não em função de omissão legislativa, mas de uma cultura jurídica e política protetiva do direito de propriedade bastante incrustada no Poder Judiciário brasileiro. São analisadas, ainda, as medidas extraordinárias tomadas durante a pandemia da Covid-19 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a fim de evitar despejos coletivos durante esse período. O artigo conclui que a complexidade dos conflitos possessórios coletivos requer um novo olhar das instituições para o tema, sob pena de continuarmos assistindo à tragédia das violações de direitos humanos em despejos violentos.

Palavras-chave: Direito à moradia. Conflitos possessórios. Despejos. Direito à Cidade. Covid-19.

ABSTRACT

The article discusses the persistence of land tenure conflicts and violent evictions in Brazil from a historical perspective. By focusing on the legislative evolution concerning protection for the right to housing and the right to the city, and identifying advances in the Code of Civil Procedure and in resolutions from the National Human Rights Council, the analysis reveals that such issues persists not due to legislative omission, but due to a legal and political culture protecting the right to property that is deeply ingrained in the Brazilian Judiciary. It also investigated the extraordinary measures taken during the COVID-19 pandemic by the CNJ and the STF to avoid collective evictions during this period. In conclusion, the complexity of collective land tenure conflicts require from institutions a new perspective on the issue, or we may continue to witness the tragedy of human rights violations in violent evictions.

Keywords: Right to housing. Land tenure conflicts. Evictions. Right to the city. COVID-19.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 1. OS CONFLITOS POSSESSÓRIOS NOS TRIBUNAIS.
2. A PANDEMIA DA COVID-19 E A CAMPANHA DESPEJO ZERO.
CONSIDERAÇÕES FINAIS.

INTRODUÇÃO

Uma parcela significativa da população brasileira acessa a terra e a moradia pela via da posse, sem possuir um título jurídico que lhe assegure esta posse. Embora não seja possível estimar com precisão o percentual da população que vive nessas condições, muito em função de imprecisões metodológicas dos levantamentos realizados pelo IBGE, a literatura de Direito Urbanístico, Planejamento Urbano e Urbanismo sublinha este fator como traço marcante das formas de produção do espaço, especialmente o urbano¹.

A convivência entre as formas de acesso à terra pela via informal da posse e pela via formal da propriedade tem raízes históricas que remontam ao período colonial e se consolidam na Lei de Terras de 1850. Na tentativa de construir um marco jurídico para a terra após a Independência do Brasil, a Lei de Terras introduziu a propriedade privada no país, legitimou os primeiros latifúndios no campo e, embora tenha legitimado posses pretéritas, em boa medida relegou a posse a um lugar inferiorizado juridicamente quando comparado ao direito de propriedade, o que se consolidaria com o Código Civil de 1916². Ao inaugurar o Cartório do Registro de Imóveis no país, a Lei de Terras também tornou a terra uma mercadoria, instaurando o “mercado imobiliário”, uma vez que, a partir desse marco, as principais formas de aquisição da propriedade seriam a sucessão hereditária e a compra e venda. Esse momento histórico consagrou a duplicidade de formas de acesso à terra que persiste até hoje: de um lado a via protegida juridicamente e com efeitos *erga omnes* da propriedade; de outro lado, a via da *lógica da necessidade*³ da posse.

Em que pese a evolução legislativa do país após a redemocratização, que vai dos dispositivos constitucionais relacionados à função social da propriedade de 1988, passam pela promulgação do Estatuto da Cidade, com uma pauta comprometida com o direito de moradia e a segurança da posse em 2001; pelas mudanças introduzidas pelo Código Civil Brasileiro de 2002 no estatuto jurídico do direito de propriedade; e chegam ao tratamento dispensado ao tema pelo novo Código de Processo Civil. Sendo assim, na *prática*, pouca coisa mudou no quadro dos conflitos possessórios, especialmente urbanos. Este artigo pretende analisar a persistência dos conflitos possessórios coletivos e os despejos violentos

¹ Para um aprofundamento deste debate ver: FERNANDES, E. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**, 2006; ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**, 2015; CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas: um balanço preliminar do PAC**, 2018.

² ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**, 1997; DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**, 2017.

³ ABRAMO, P. **A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal**, 2003 p. 216.

no país, apesar das conquistas legislativas do último período. Sem pretender esgotar as razões do fenômeno, são fornecidas pistas para a compreensão de uma certa naturalização da violência enfrentada pelas famílias que ocupam terra e moradia no Brasil por absoluta ausência de alternativas.

1. OS CONFLITOS POSSESSÓRIOS NOS TRIBUNAIS

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, a expectativa na mudança de olhar do Judiciário sobre conflitos possessórios coletivos era muito grande, por parte de diferentes atores. A lei não alterou significativamente esse olhar do Judiciário sobre o tema e várias pesquisas acadêmicas realizadas a fim de avaliar a forma como a lei incidiu sobre tais conflitos comprovam isso. A pesquisa *A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário*⁴, por exemplo, aponta uma hegemonia do “modelo proprietário” nas decisões judiciais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) quando confrontado com o paradigma da ordem jurídico-urbanística plasmada no Estatuto da Cidade. As razões para tanto, segundo as conclusões da pesquisa, vão do ensino jurídico que não oferece Direito Urbanístico nas faculdades de Direito, até a omissão de atores do sistema de Justiça como Ministério Público e Defensoria Pública em pautar o direito à cidade, as funções sociais da cidade e a ordem urbanística nas ações judiciais que propõem ou contestam.

Outros estudos que se debruçaram sobre a problemática, como o publicado por Giovanna Milano⁵, após analisar dezenas de decisões judiciais, encontraram um Poder Judiciário insensível às necessidades da população de baixa renda e tendente a reduzir o conflito a uma equação estereotipada das famílias de baixa renda que não conseguiram acessar a terra e a moradia pela via do mercado, gerando um binômio que reproduz um estigma perverso “autor proprietário-réu invasor”, como se as famílias que estão no polo passivo da ação tivessem tido alguma escolha:

Nas centenas de decisões analisadas conhecemos pouco das trajetórias dos sujeitos em conflito e mesmo das circunstâncias das desses próprios enfrentamentos. São todos invasores, desconhecidos, ignorados, outros, ou, então, proprietários. Vivem em barracos, casebres, favelas, ou em lugar nenhum. Suas práticas e existências – perigosas ou não – passaram à sombra do discurso jurisdicional. O espaço, em regra, não interessa ao Estado-juiz. A expectativa de reconhecer os conflitos pelos olhos dos magistrados se mostrou uma experiência frágil, empobrecida e redutora, porque desconectada da vivacidade e multiplicidade que marcam as disputas espaciais da sociedade. [...] E traçamos um comportamento típico que indica para uma atuação jurisdicional que privilegia o título de propriedade da terra como provoca irrefutável; não invoca direitos humanos e direitos fundamentais como fundamentos da decisão; e não crê na responsabilida-

⁴ ALFONSIN, B. M. *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário / *The legal-urban order in the judicial trenches*. **Revista Direito e Práxis**, 2016, p. 421-453.

⁵ MILANO, G. B. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**, 2017.

de de o próprio Poder Judiciário garantir a não violação e promover a efetivação do direito à moradia adequada⁶.

Em que pese essas conclusões certas e desoladoras sobre a atuação do Poder Judiciário, a legislação brasileira, em matéria de tratamento dos “litígios coletivos” e em função da incidência de movimentos sociais, recebeu uma alteração significativa em 2015 com a promulgação do novo Código de Processo Civil. O artigo 565 do CPC tratou do tema consagrando um *dever* para o Juiz de marcar uma audiência de mediação do conflito, trazendo também para as partes envolvidas um *direito* a este procedimento⁷. Também determinou que o Ministério Público seja intimado para a audiência e para a Defensoria Pública, “sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça”, o que corresponde à imensa maioria dos casos. Ainda mais importante, o legislador deu aos conflitos coletivos a dimensão de Direito Público que merecem ao determinar, no § 4º que:

Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório⁸.

Não resta dúvida que a medida procura trazer para o processo, para além dos atores do sistema de Justiça, os entes da federação com competências na execução da política urbana, da política agrária e, também, na política habitacional, já que despejos coletivos são problemas que serão enfrentados muito especialmente pelos municípios. A disposição legal foi festejada pelas Defensorias Públicas e assessorias jurídicas populares, mas não foi capaz de evitar despejos coletivos extremamente controversos, como foi o caso do despejo da Ocupação Lanceiros Negros, em Porto Alegre, executado à noite “para não atrapalhar o trânsito”, em uma véspera de feriado, no frio do inverno gaúcho de 2017⁹.

A mediação realizada no caso dos lanceiros negros não foi capaz de evitar um despejo violento, com uso de bombas de gás lacrimogêneo jogadas para dentro de um prédio em que havia dezenas de crianças. O deputado estadual que presidia a Comissão de direitos humanos da Assembleia Legislativa do Estado foi algemado e preso no exercício de suas atribuições como parlamentar. O caso foi denunciado a organismos internacionais de direitos humanos como uma clara violação do direito humano à moradia adequada tal como ele é caracterizado no Comentário Geral nº 4 e no Comentário Geral nº 7 do Comitê dos direitos econômicos, sociais e culturais das Nações Unidas. O despreparo do

⁶ *Ibidem*, p. 245.

⁷ Para uma excelente avaliação das mudanças introduzidas pelo CPC nesta matéria, bem como um balanço sobre as experiências de mediação em conflitos possessórios, ver: MELLO, C. A. Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos possessórios coletivos: a experiência de Porto Alegre. **Revista de Direito da Cidade**, 2017, p. 2072-2098.

⁸ Código de Processo Civil, artigo 562, § 4º.

⁹ Para saber mais sobre o despejo da ocupação Lanceiros Negros ver: ALFONSIN, B. M.; DAVILA, D. F. Reflexões sobre o direito à moradia a partir do caso LANCEIROS NEGROS: da barbárie à concertação. **Revista Culturas Jurídicas**, 2018, p. 185-203.

Poder Judiciário e da polícia militar do Rio Grande do Sul ao lidar com um problema social como se fosse um caso de polícia foi traumático e as soluções dadas após o despejo não foram capazes de reparar o dano causado às famílias.

Influenciado ou não pela ampla repercussão do despejo da Lanceiros Negros, em 2018 o Conselho Nacional dos Direitos Humanos publicou a Resolução 10/2018, que “dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos¹⁰.” O conteúdo da resolução é excelente, desde os “Considerandos” até os dispositivos, os quais condenam os despejos de forma contundente já no artigo 1º: “§ 1º Os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos e devem ser evitados, buscando-se sempre soluções alternativas”. Da mesma forma, enfrenta o “tabu” do direito de propriedade, objeto de blindagem no país, dizendo o óbvio: “§ 3º Os direitos humanos das coletividades devem preponderar em relação ao direito individual de propriedade”.

A resolução segue com diversas orientações importantes dirigidas aos órgãos públicos de todos os entes da Federação e aos diferentes atores do sistema de Justiça para que os conflitos possessórios tivessem um tratamento adequado em uma perspectiva de direitos humanos. Na data de sua publicação, Jair Bolsonaro (atualmente sem partido) já estava eleito Presidente da República e o temor de que suas ameaças aos sem teto e aos sem terra se concretizassem pode ter levado a Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) a acelerar a publicação da Resolução, visando proteger essas populações vulneráveis.

Na ocasião da promulgação da Resolução, ela foi festejada por todos os que atuam na defesa do direito à moradia, tendo sido objeto de debates em eventos e *lives*. Em que pese não se conhecer pesquisas específicas acerca de seu impacto nos conflitos possessórios, tal promulgação não parece ter sensibilizado de maneira especial os órgãos do Poder Judiciário brasileiro, pois despejos continuaram acontecendo no país e, muitas vezes, de forma violenta, ignorando as orientações dadas pela Resolução que expressamente tratou o despejo como medida excepcional, admissível apenas quando esta solução fosse a que assegurasse direitos humanos:

Art. 14 Remoções e despejos devem ocorrer apenas em circunstâncias excepcionais, quando o deslocamento é a única medida capaz de garantir os direitos humanos.

§1º Os deslocamentos não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território¹¹.

O texto parece refletir também os aprendizados sobre a importância da negociação com o poder público em conflitos coletivos, já que naquele ano a ocupação Povo Sem Medo de São Bernardo do Campo, no ABC paulista, que tinha ficado acampada durante seis meses em um terreno que estava abandonado há décadas, tinha conquistado a cessão de quatro terrenos na região para a construção de moradias populares. A negociação foi feita pelo

¹⁰ BRASIL. Resolução N° 10, de 17 de outubro de 2018. **Diário Oficial da União**, 2018, p. 118.

¹¹ *Ibidem*.

Movimento nacional de luta pela moradia com o governo do estado de São Paulo após uma decisão judicial pela reintegração de posse. A negociação política resolveu uma das maiores e mais impressionantes ocupações urbanas que o Brasil conheceu¹².



Foto de Ricardo Stuckert¹³

A experiência desta ocupação foi importante exatamente por se tratar de um ponto fora da curva, já que a população foi vitoriosa em sua luta por acesso à terra e moradia, explorou formas extrajudiciais de resolução de conflitos e não sofreu um despejo violento. De fato, é necessário recuperar a dimensão política dos despejos, pois, tal como afirma Cristiano Muller¹⁴, “os despejos não são um problema meramente legal ou jurídico, são um problema também de falta de política pública grave que não reconhece a complexidade do tema dos conflitos fundiários urbanos”.

2. A PANDEMIA DA COVID-19 E A CAMPANHA DESPEJO ZERO

A pandemia do coronavírus agravou o problema dos conflitos fundiários no país. A Covid-19 é uma doença que se distribui de forma desigual na população, atingindo de forma muito mais dura os mais pobres, que vivem em condições precárias de moradia e, na maior parte dos casos, em locais desprovidos de infraestrutura. A insegurança da posse

¹² Ver informações a respeito do deslinde do caso em: MTST e movimentos: “Enquanto morar for privilégio, ocupar é um direito”. **Rede Brasil Atual**, 2018.

¹³ JUSTIÇA de SP determina reintegração de posse em terreno com 7 mil famílias. **O Globo**, 2 out. 2017.

¹⁴ MULLER, C. **Possibilidades de empoderamento da luta contra os despejos a partir da teoria crítica dos direitos humanos**, 2014, p. 154.

vivenciada por milhares de famílias moradoras de ocupações urbanas colocou um novo problema: a ameaça dos despejos coletivos, para além de ameaçar o direito à moradia adequada dessas populações, colocava-as também em uma situação de risco sanitário, tendo em vista que uma das recomendações para o enfrentamento da doença era justamente a de ficar em casa. Em uma situação de despejo, a ameaça de contágios em massa de famílias de baixa renda se colocou como um problema mais relevante.

Preocupadas com essa situação, um conjunto de entidades da sociedade civil e movimentos populares se articularam em um movimento chamado “DESPEJO ZERO¹⁵” que teve por objetivo evitar a realização de despejos coletivos durante a pandemia. A campanha logrou conquistas importantes tanto legislativas quanto judiciais. Em março de 2021, por exemplo, por força de uma representação recebida de entidades que integram a campanha DESPEJO ZERO, o Conselho Nacional de Justiça emitiu a Recomendação 90/2021, que “recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)”. Esta medida foi bastante importante e muitas decisões foram tomadas pelo Judiciário observando-a, tal como é possível aferir da pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, que levantou decisões judiciais de todo o país que acataram a recomendação, bem como orientações do Ministério Público de vários estados do país¹⁶.

A campanha Despejo Zero também conquistou leis estaduais e a lei nacional 14.216/21 que

Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias.

Em função de emendas apresentadas no curso do processo legislativo, no entanto, a lei suspendeu apenas despejos urbanos, excluindo as reintegrações de posse em áreas rurais. Além disso, as medidas protetivas vigem apenas até 31 de dezembro de 2021 e, portanto, o temor é de um efeito rebote, com um aumento considerável dos despejos após esta data.

Para além das medidas legislativas, e articulada à Campanha DESPEJO ZERO, a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 828¹⁷ (ADPF) foi proposta visando suspender os despejos durante a pandemia. O Ministro Relator Luís Roberto Barroso concedeu a liminar suspendendo os despejos por seis meses e, com o apelo da campanha, estendeu

¹⁵ CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Campanha Nacional pelo Despejo Zero**, c2020.

¹⁶ Ver o levantamento realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU): INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. Políticas Urbanas e COVID-19: biblioteca de documentos sobre a pandemia, c2018.

¹⁷ Para acompanhar o trâmite processual e as decisões, acesse o link: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697>>.

o prazo em dezembro de 2021, concedendo “a medida cautelar incidental, a fim de que a suspensão determinada na Lei nº 14.216/2021 siga vigente até ao menos 31.03.2022, com a extensão dos seus efeitos também para as áreas rurais”¹⁸.

Em que pese a justeza de todas essas medidas aqui relatadas, tomadas pelo Poder Legislativo e pelos órgãos de cúpula do Poder Judiciário no país, inúmeros despejos – judiciais, extra judiciais e administrativos – aconteceram no Brasil durante a pandemia. Dados da campanha DESPEJO ZERO indicam que mais de 23.500 famílias foram despejadas em ações de reintegração de posse durante a pandemia do coronavírus¹⁹. Alguns despejos foram extremamente violentos, pois houve a presença de amplo contingente de policiais e uso de balas de borracha contra os ocupantes. Milhares de famílias foram colocadas na rua sem que estivessem vacinadas em plena crise sanitária, evidenciando uma clara ameaça à saúde dessas populações vulneráveis.

A campanha também mapeou e constatou que há 123.000²⁰ famílias ameaçadas de despejo em território nacional neste período e que muitos Juízes desconsideraram tanto a recomendação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) quanto a liminar concedida pelo Ministro Barroso. Diante de tal postura da magistratura brasileira, a qual beira um ativismo judicial às avessas (pela não aplicação da lei federal de desenvolvimento urbano e da lei 14.216/2021), as entidades e movimentos populares que se articulam na Campanha DESPEJO ZERO já pensam em representar ao CNJ, bem como levar a notícia ao Supremo Tribunal Federal (STF) nos autos da ADPF 828/2021.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro desolador dos conflitos fundiários no país tem razões históricas, culturais, políticas e econômicas. Nestas considerações finais são apresentadas algumas pistas para desvendar o problema.

A hegemonia do modelo proprietário no Poder Judiciário, a qual redundava em uma postura muitas vezes insensível ao direito à moradia dos ocupantes que integram o conflito possessório, deve-se a uma cultura protetiva do direito de propriedade no país. Ainda que a legislação preconize que “a propriedade atenderá sua função social”, raras são as vezes em que o(a) Juiz(a) lança uma interrogação a respeito desse dever do proprietário antes de decidir a favor, muitas vezes, de um título vazio pertencente a um proprietário com comportamento antijurídico, retendo especulativamente um imóvel sem qualquer função social.

Além disso, a ausência das disciplinas de Direitos Humanos e Direito Urbanístico nas faculdades de Direito forma operadores(as) jurídicos com uma visão bastante centrada no Direito Privado, que muitas vezes reproduzem o que aprenderam nas aulas de Direito

¹⁸ Ver a íntegra da decisão da medida cautelar incidental aqui: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal**. Relator: Min. Roberto Barroso, 2001.

¹⁹ Ver CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Campanha Despejo Zero**, 2021.

²⁰ CAMPANHA DESPEJO ZERO. *Op. Cit.* c2020.

Civil e Processo Civil sem qualquer preocupação em verificar as mudanças legislativas que marcam a emergência de novos direitos difusos e coletivos, como é o caso daqueles introduzidos pelo Estatuto da Cidade.

Há também uma razão de ordem da cultura política brasileira herdada do período colonial para essa insensibilidade com a situação de vulnerabilidade social das famílias de baixa renda que ocupam áreas vazias nas cidades. Jessé de Souza²¹ defende que todo o desprezo que as elites brancas devotavam ao povo negro escravizado durante o período colonial e imperial se atualiza hoje como um sentimento de “ódio aos pobres” e se traduz em um rechaço às políticas de ação afirmativa, como as cotas para estudantes de escolas públicas, negros e indígenas. É fácil perceber que muitos(as) magistrados(as) oriundos(as) da elite econômica brasileira, que lidam com esse imaginário social colonialista, transpõem essa mentalidade para interpretar o que encontram em conflitos possessórios coletivos. Os pobres, vítimas de um sistema que os impede de acessar a terra pela via do mercado imobiliário e que ocupam terras para exercer o mais elementar direito humano que é o direito à moradia, são muitas vezes percebidos como “vagabundos, bandidos e invasores”.

Finalmente é importante sublinhar que, se é verdade que uma parte importante da população brasileira acessa à terra pela via da posse é porque os entes da Federação têm se omitido no cumprimento de sua competência comum em matéria de garantia do direito à moradia previsto no artigo 6º da Constituição Federal. É preciso lembrar que o art. 23 da Constituição Federal diz ser “competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”²². A omissão do Poder Executivo dos entes da Federação em atender a esse comando e desenvolver políticas públicas de acesso à moradia adequada também tem poder explicativo para a explosão de ocupações autoproduzidas que visam solucionar o problema da falta de moradia pela via da autogestão.

A breve reconstrução que se fez aqui dos avanços legislativos brasileiros, tanto na lei federal de desenvolvimento urbano conhecida como Estatuto da Cidade como no Código de Processo Civil, contrasta com a resistência de membros da magistratura em revisitar os conflitos possessórios coletivos em um exercício de ponderação que considere o direito à moradia adequada de famílias de baixa renda, bem como acate as recomendações do CNJ e a liminar que suspende os despejos na ADPF 828 no contexto da pandemia de Covid-19.

Fica claro que o país ainda tem um largo caminho a percorrer para superar a herança colonial que despreza os direitos humanos da população de baixa renda e reproduz um cenário urbano profundamente hierarquizado e promotor de exclusão sócio territorial. Também é evidente que o conjunto dos poderes públicos e dos atores do sistema de Justiça tem responsabilidade na tutela do direito à moradia e do direito à cidade, mas com frequência omitem-se. Em tal cenário, a mobilização dos movimentos populares e da sociedade civil organizada parece gozar de extrema legitimidade na exigência de um novo olhar institucional para o problema dos conflitos possessórios coletivos no Brasil.

²¹ SOUZA, J. **A elite do atraso**: da escravidão à lava jato, 2017.

²² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, art. 23, IX.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. In: ABRAMO, Pedro. (org.) **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras; FAPERJ, 2003. p. 189-223

ALFONSIN, B. M. *et al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário / The legal-urban order in the judicial trenches. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n.2, p. 421-453, 2016. DOI 10.12957/dep.2016.22951.

ALFONSIN, B. M.; DAVILA, D. F. Reflexões sobre o direito à moradia a partir do caso LANCEIROS NEGROS: da barbárie à concertação. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, v. 5, p. 185-203, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45105/28972>>. Acesso em: 2 dez. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL. Código de Processo Civil. Lei Nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Diário Oficial da União**, Presidência da República, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Presidência da República, Brasília, DF, 17 jul. 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.216, de 07 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. **Diário Oficial da União**, Presidência da República, Brasília, DF, 8 out. 2021. Seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14216.htm>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Resolução Nº 10, de 17 de outubro de 2018. Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. **Diário Oficial da União**, Conselho Nacional dos Direitos Humanos, Brasília, DF, 24 out. 2018. Seção 1, p. 118.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tutela provisória incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal.

Relator: Min. Roberto Barroso, 24 ago. 2001. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349030455&ext=.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Campanha Nacional pelo Despejo Zero**, c2020. Disponível em: <<https://www.campanhadespejzero.org/>>. Acesso em: 2 dez. 2021.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. **Campanha Despejo Zero**, 2021. Disponível em: <<https://uploads.strikinglycdn.com/files/1e4b25e9-714f-404d-a445-10544f06b9e5/s%C3%ADntese%20Despejo%20Zero%20outubro%202021.pdf>> Acesso em: 2 dez. 2021

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas: um balanço preliminar do PAC**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, B. de M.; FERNANDES, E. (org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 3-23

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO. Políticas Urbanas e COVID-19: biblioteca de documentos sobre a pandemia. São Paulo, c2018. Disponível em: <<https://ibdu.org.br/2020/06/16/biblioteca-do-ibdu-reune-notas-relacionadas-ao-covid-19-2/>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

JUSTIÇA de SP determina reintegração de posse em terreno com 7 mil famílias. **O Globo**, 2 out. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/politica/justica-de-sp-determina-reintegracao-de-posse-em-terreno-com-7-mil-familias-21899618>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

MELLO, C. A. Direito à moradia e conciliação judicial de conflitos possessórios coletivos: a experiência de Porto Alegre. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2072-2098, 2017. DOI 10.12957/rdc.2017.29663.

MULLER, C. Possibilidades de empoderamento da luta contra os despejos a partir da teoria crítica dos direitos humanos. In: MULLER, C.; MOROSO, K. **Os conflitos fundiários urbanos no Brasil: estratégias de luta contra os despejos e empoderamento a partir da Teoria Crítica dos direitos humanos**. Porto Alegre: CDES, 2014. p. 141-157

MTST e movimentos: “Enquanto morar for privilégio, ocupar é um direito”. Rede Brasil Atual, São Paulo, 2 maio 2018. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2018/05/mtst-e-movimentos-enquanto-morar-for-privilegio-ocupar-e-um-direito/>>. Acesso em: 3 dez. 2021.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP; Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SOUZA, J. **A elite do atraso: da escravidão à lava jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.