

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO**  
**FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**MARIA CLARA BRITO DE OLIVEIRA**

**DIREITO À MORADIA: A ADPF 828 E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE  
NO BRASIL**

**Rio de Janeiro**  
**2024**

**MARIA CLARA BRITO DE OLIVEIRA**

**DIREITO À MORADIA: A ADPF 828 E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE  
NO BRASIL**

Monografia apresentada à Faculdade Nacional de Direito, da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito à obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Mariana Trotta

**Rio de Janeiro**

**2024**

**MARIA CLARA BRITO DE OLIVEIRA**

**DIREITO À MORADIA: A ADPF 828 E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO  
BRASIL**

Monografia apresentada à Faculdade Nacional de Direito, da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial à  
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em

**BANCA EXAMINADORA**

Prof.

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof.

Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof.

Universidade Federal do Rio de Janeiro

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha mãe e ao meu pai, pelo amor, apoio e ensinamentos que me acompanharam durante toda a jornada.

À minha orientadora, Mariana Trotta, pela paciência, dedicação e orientação essencial para a realização deste trabalho.

Minha gratidão a todos que, de alguma forma, contribuíram para que eu chegasse até aqui.

## RESUMO

A presente monografia analisa o direito à moradia no Brasil sob a perspectiva da função social da propriedade, destacando os desafios e avanços na efetivação desse direito fundamental. A pesquisa explora a base constitucional do direito à moradia e sua interseção com outros direitos sociais, examinando as contribuições dos movimentos sociais na luta por inclusão urbana e contra a exclusão habitacional. No contexto da pandemia de Covid-19, o trabalho discute estratégias emergenciais, como a Campanha Despejo Zero, e decisões judiciais emblemáticas, como a ADPF 828, que suspendeu despejos em defesa de populações vulneráveis. Conclui-se que a efetivação do direito à moradia requer a articulação entre sociedade civil, movimentos sociais e poder público, evidenciando a importância de políticas inclusivas e da mobilização coletiva na construção de cidades mais justas e solidárias.

**Palavras-chave:** direito à moradia, função social da propriedade, exclusão urbana, movimentos sociais, Campanha Despejo Zero, ADPF 828, justiça social, urbanização.

## **ABSTRACT**

This monograph analyzes the right to housing in Brazil from the perspective of the social function of property, highlighting the challenges and progress in ensuring this fundamental right. The research explores the constitutional basis of the right to housing and its intersection with other social rights, examining the contributions of social movements in the fight for urban inclusion and against housing exclusion. Within the context of the Covid-19 pandemic, the study discusses emergency strategies such as the Zero Eviction Campaign and landmark judicial decisions, such as ADPF 828, which suspended evictions to protect vulnerable populations. It concludes that the effective realization of the right to housing requires coordination between civil society, social movements, and public authorities, underscoring the importance of inclusive policies and collective mobilization in building fairer and more equitable cities.

**Keywords:** right to housing, social function of property, urban exclusion, social movements, Zero Eviction Campaign, ADPF 828, social justice, urbanization.

## **SUMÁRIO**

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>CAP. 1 – DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA.....</b>	<b>11</b>
1.1 O direito fundamental à moradia .....	11
1.2 Direito à moradia vs. Direito à propriedade .....	14
1.3 Função social da propriedade .....	16
<b>CAP. 2 - MOVIMENTOS SOCIAIS NA LUTA PELO DIREITO À MORADIA: MOBILIZAÇÕES E OCUPAÇÕES URBANAS.....</b>	<b>19</b>
2.1 O problema da moradia no Brasil .....	19
2.2 Direito à cidade de Henri Lefebvre e cidadania insurgente James Holston .....	22
2.3 Formação do MTST .....	25
2.4 Por que ocupamos? reflexões sobre a mobilização popular .....	27
<b>CAP. 3 - A PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM TEMPOS DE CRISE .....</b>	<b>30</b>
3.1 A prática da cidadania insurgente e do direito à cidade nos movimentos sociais .....	30
3.2 A Campanha Despejo Zero .....	31
3.3 A ADPF 828 e o papel do STF na proteção do direito à moradia .....	34
3.4 A Comissão de Soluções Fundiárias .....	38
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>46</b>

## INTRODUÇÃO

A moradia, elemento essencial à dignidade humana, ocupa uma posição central no conjunto dos direitos fundamentais. Contudo, no Brasil, a efetivação desse direito enfrenta desafios históricos e estruturais: de um lado, a proteção jurídica da propriedade privada; de outro, milhões de brasileiros vivendo em condições precárias ou sem acesso a um lar. Nesse contexto, o direito à moradia emerge não apenas como uma necessidade básica, mas como uma ferramenta indispensável para a promoção da justiça social e porta de entrada para todos os outros direitos.

Embora formalmente reconhecido pela Constituição Federal de 1988, o direito à moradia ainda está distante de ser uma realidade para grande parte da população. A precariedade habitacional, agravada por políticas urbanas excludentes, revela a desigualdade estrutural característica da sociedade brasileira e perpetuada pela tensão entre o direito à propriedade e a função social que deveria lhe ser inerente, evidenciando, assim a necessidade de repensar a distribuição e o uso do solo urbano no país. Ainda, o déficit habitacional brasileiro vai além da mera ausência de lares suficientes, envolvendo, também, a qualidade das habitações disponíveis, a falta de infraestrutura básica, e a segregação territorial que afasta as populações mais vulneráveis dos centros urbanos. Essa realidade reflete um modelo de urbanização que prioriza o valor de mercado dos imóveis e ignora o potencial transformador de políticas habitacionais inclusivas e participativas.

Nesse cenário, os movimentos sociais desempenham um papel crucial: organizações como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), além de denunciar a exclusão habitacional, também propõem alternativas que questionam a lógica capitalista que rege o espaço urbano. Se relacionando com o direito à cidade de Henri Lefebvre (1968) e a cidadania insurgente de James Holston (2008), essas ações coletivas não apenas desafiam as desigualdades estruturais do espaço urbano, como, também, reconfiguram o próprio conceito de cidadania, construindo formas de participação política que vão além do modelo institucional.

A pandemia da Covid-19 acentuou a urgência dessas demandas. Em um contexto onde o isolamento social se tornou essencial para a preservação da vida, a moradia adquiriu um caráter ainda mais vital. Milhares de famílias enfrentaram despejos e remoções, agravando a crise habitacional e colocando em evidência a negligência estatal em garantir esse direito



fundamental. Foi nesse contexto que surgiram iniciativas como a Campanha Despejo Zero, que articulou movimentos sociais, organizações da sociedade civil e juristas na luta contra os despejos durante a pandemia.

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, representou um avanço significativo nesse campo ao suspender temporariamente despejos e remoções. A decisão reconheceu que, em tempos de crise, a proteção ao direito à moradia deve prevalecer sobre interesses patrimoniais. A mobilização popular foi essencial nesse processo, demonstrando a força da participação coletiva na promoção de direitos fundamentais.

A questão habitacional no Brasil, no entanto, não se limita a períodos de crise sanitária. Trata-se de uma problemática estrutural, que exige uma abordagem abrangente e permanente. A articulação entre movimentos sociais, poder público e sociedade civil revela-se indispensável para a construção de políticas habitacionais que promovam a inclusão e combatam a desigualdade.

Este trabalho tem como objetivo examinar o direito à moradia no Brasil à luz da função social da propriedade, considerando os avanços e limites de iniciativas jurídicas e sociais nesse campo. Para isso, o estudo analisa os fundamentos constitucionais desse direito, as dinâmicas dos movimentos sociais em sua defesa e as respostas institucionais que têm sido implementadas, com destaque para a ADPF 828.

A monografia está estruturada em três capítulos: o primeiro aborda o direito à moradia como um direito fundamental, explorando sua base jurídica e sua relação com a função social da propriedade; o segundo examina o papel dos movimentos sociais na luta por esse direito, com ênfase na mobilização popular e no enfrentamento das políticas urbanas excludentes; e o terceiro analisa a proteção do direito à moradia em tempos de crise, com foco nas estratégias adotadas durante a pandemia e nos avanços alcançados por meio da ADPF 828.

A metodologia deste trabalho caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica, de abordagem qualitativa, utilizando o método dedutivo. Foram analisados livros e artigos científicos que abordam o tema em questão, com o objetivo de interpretar e sistematizar teorias, conceitos e perspectivas já consolidadas na literatura. Ao longo da análise, busca-se evidenciar como o direito à moradia transcende a esfera individual, assumindo um caráter coletivo que desafia as lógicas tradicionais de propriedade e cidadania. Assim, este trabalho pretende

contribuir para o debate sobre a efetivação dos direitos sociais no Brasil e para a construção de um modelo urbano mais justo e inclusivo.

# **CAPÍTULO 1**

## **DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA**

### **1.1 O direito fundamental à moradia**

A noção de direitos fundamentais como núcleo social inviolável está intimamente ligada ao conceito de Estado Democrático de Direito considerando que estes são garantia à participação livre e igualitária dos cidadãos nos processos políticos e à proteção contra abusos de poder. Tais direitos formam um conjunto de certezas essenciais que visam assegurar a dignidade da pessoa humana, protegendo o indivíduo ao consubstanciar-se em limitações impostas pela soberania popular aos poderes constituídos do Estado.

O catálogo de direitos fundamentais regula de forma extremamente aberta questões em grande parte muito controversas acerca da estrutura normativa básica do Estado e da sociedade. Isso pode ser percebido com grande clareza nos conceitos dos direitos fundamentais à dignidade, à liberdade e à igualdade. Se a eles forem adicionados conceitos sobre os fins do Estado, a estrutura da democracia, do Estado de Direito e do Estado Social, chega-se a um sistema de conceitos que abarca os conceitos-chave do direito racional moderno, complementado pelo princípio do Estado Social, que expressa as exigências dos movimentos sociais dos séculos XIX e XX. (ALEXY, 2008, p. 27-28).

Esses direitos, que se subdividem em direitos de primeira – direitos civis e políticos –, segunda – direitos sociais – e terceira – direitos difusos e coletivos – geração, foram consagrados pela Constituição Federal de 1988 e se encontram ao longo do texto constitucional, de maneira expressa e implícita. O Brasil já teve oito Constituições ao longo da sua história como país independente e essas Constituições sempre trouxeram um espaço para os direitos fundamentais. Esse espaço foi sendo ampliado a cada nova Constituição, numa crescente introdução de novos direitos fundamentais que acompanhavam as mudanças que ocorriam no cenário mundial.

O surgimento dos direitos sociais está intrinsecamente ligado a duas forças distintas: de um lado, a ascensão do capitalismo industrial, cuja estrutura, pautada pelo liberalismo jurídico, gerou condições de trabalho opressivas, evidenciando inúmeras violações à dignidade dos trabalhadores; de outro, movimentos de resistência, que desafiaram esse cenário de exploração e opressão, lutando pela proteção dos direitos dos trabalhadores e pela criação de um novo modelo social (BAMBINI, 2008).

O Estado, ao positivar esses direitos, assume o compromisso de garantir condições

mínimas de existência digna para todos os cidadãos. Contudo, os direitos fundamentais sociais têm uma eficácia programática, ou seja, dependem da ação legislativa e administrativa para sua concretização: impõem ao legislador o dever de criar normas que possibilitem sua efetivação e que servem de guia para a Administração Pública no sentido de corrigir situações de flagrante violação à dignidade humana (SARLET, 2011). Como destaca Ingo Wolfgang Sarlet:

Como tarefa (prestação) imposta ao Estado, a dignidade da pessoa reclama que este guie as suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente, quanto objetivando a promoção da dignidade, especialmente criando condições que possibilitem o pleno exercício e fruição da dignidade, sendo portanto dependente (a dignidade) da ordem comunitária, já que é de se perquirir até que ponto é possível ao indivíduo realizar, ele próprio, parcial ou totalmente, suas necessidades existenciais básicas ou se necessita, para tanto, do concurso do Estado ou da comunidade (este seria, portanto, o elemento mutável da dignidade), constatação esta que remete a uma conexão com o princípio da subsidiariedade, que assume uma função relevante também neste contexto. (SARLET, 2011, p. 24)

O direito fundamental à moradia, um dos direitos sociais formalmente incluídos na Constituição Federal de 1988, é juridicamente amplo. Engloba, também, além de uma qualidade mínima de habitação, a não privação arbitrária de uma habitação ou de conseguir uma. Ainda, significa o direito de obter uma, o que exige medidas e prestações estatais adequadas à sua efetivação. A Comissão da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais identificou uma série de elementos básicos a serem atendidos em termos de um direito à moradia, entre eles: a segurança jurídica para a posse; disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito; as despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas; entre outros (SARLET, 2010).

A inclusão do direito à moradia no rol dos direitos sociais na Constituição Federal Brasileira é relativamente recente. Este foi previsto de forma expressa através da edição da Emenda Constitucional nº 26, em 14 de fevereiro de 2000. A EC consagrou, no artigo 6º da Constituição Federal, o direito fundamental à moradia como um direito social fundamental do cidadão.

Contudo, foi na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948) onde, pela primeira vez, foi reconhecido o direito à moradia dentre os denominados direitos sociais. De acordo com o art. XXV (1) da declaração "todos têm direito ao repouso e ao lazer, bem como a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos, e serviços sociais indispensáveis, o

direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle." Ainda antes da Constituição Federal de 1988, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966, ratificado e incorporado ao direito interno brasileiro, trouxe, no artigo 11, a ideia de que "os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e **moradia** adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida." (SARLET, 2010)

Mesmo com sua tardia adição ao rol de direitos sociais, já havia menção expressa à moradia em outros dispositivos da Constituição Federal de 1988:

Art. 23. É 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;

Art. 7. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Da mesma forma, a obrigação de cumprimento com uma função social da propriedade nos arts. 5, XXIII; 170, III; 182, § 2º; 184 e 186, bem como a previsão constitucional do usucapião especial urbano, no art. 183, e rural, no art. 191, apontam, mesmo que de maneira implícita, um direito fundamental à moradia mesmo antes de sua consagração (SARLET, 2010).

O direito à moradia, assim como todo direito fundamental, pode assumir tanto a condição de direito negativo ou de defesa, quanto de direito positivo ou de prestações. De acordo com Flávia Piovesan:

Cabe realçar que, tanto os direitos sociais, econômicos e culturais, como os direitos civis e políticos, demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada e simplista a visão de que os direitos sociais, econômicos e culturais só demandariam prestações positivas, enquanto os direitos civis e políticos demandariam prestações negativas, ou a mera abstenção estatal. A título de exemplo, cabe indagar qual o custo do aparato de segurança, mediante o qual se asseguram direitos civis clássicos, como os direitos à liberdade e à propriedade, ou ainda qual o custo do aparato eleitoral, que viabiliza os direitos políticos, ou do aparato de justiça, que garante o direito ao acesso ao Judiciário. Isto é, os direitos civis e políticos não se restringem a demandar a mera omissão estatal, já que a sua implementação requer políticas públicas direcionadas, que contemplem também um custo. (PIOVESAN, 2018, p. 252)

No âmbito da dimensão negativa ou defensiva, a moradia encontra-se protegida contra qualquer agressão de terceiros, Estado ou particulares, de forma que qualquer medida violadora à moradia é passível de ser impugnada em Juízo. Dessa forma, fica garantida, por exemplo, a proteção contra desapropriações indevidas, despejos sem o devido processo legal e invasões arbitrárias. A proteção desse direito inclui a inviolabilidade do domicílio, garantida pelo artigo 5, XI, da Constituição Federal, que proíbe a entrada forçada em residência alheia, exceto em casos expressamente previstos em lei (SARLET, 2010).

Diferentemente da dimensão negativa, que impõe ao Estado e a terceiros a obrigação da não-interferência, a dimensão positiva exige que o Estado assuma um compromisso ativo, desenvolvendo programas e ações que tornem os direitos sociais uma realidade tangível (SARLET, 2010).

Referente ao caráter prestativo do direito à moradia, a dimensão positiva do direito à moradia impõe ao Estado o dever de promover políticas públicas que garantam o acesso à habitação digna. Isso inclui a implementação de programas de moradia popular, a criação de subsídios para famílias de baixa renda, e o fortalecimento de iniciativas que assegurem condições adequadas de habitabilidade, como a infraestrutura urbana e o acesso a serviços essenciais (SARLET, 2010).

Assim, fica evidente que nem a previsão de direitos sociais fundamentais na Constituição Federal de 1988, nem mesmo a sua positivação poderão, por si só, produzir os efeitos desejáveis de justiça social. Importante, portanto, entender que a mera vigência da norma não faz alcançar a efetividade dos direitos fundamentais em geral, não podendo ser resolvida exclusivamente no âmbito do sistema jurídico, sendo necessária, também, a ação afirmativa do Estado na implementação de políticas que garantam a realização desses direitos.

## **1.2 Direito à moradia vs. Direito à propriedade**

O direito à propriedade é um direito fundamental que se encontra disposto no rol dos direitos individuais e coletivos do art. 5, XXII da Constituição Federal de 1988. Contudo, é importante notar que, logo após sua menção, é feita uma referência à função social da propriedade. Este detalhe faz compreender que a propriedade protegida como direito fundamental pela Constituição Federal é tão somente aquela que satisfaz o requisito disposto em mencionado artigo, qual seja: cumprir sua função social. Tal afirmação encontra

sustentação, também, no art. 170, II e III, no capítulo que trata dos princípios gerais da atividade econômica:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Entende-se, então, que o direito à propriedade está condicionado ao cumprimento da função social. Nesse sentido, quando um imóvel ou terreno fica ocioso ou subutilizado enquanto há uma grande demanda por habitação, o direito à moradia se sobrepõe ao direito à propriedade, gerando um choque entre os direitos fundamentais.

A colisão dos direitos fundamentais à moradia e propriedade ocorre, principalmente, em situações de ocupações irregulares, onde famílias sem acesso à moradia formal ocupam imóveis ou terrenos de terceiros. Enquanto o proprietário tem o direito à propriedade, garantido pela Constituição, essas famílias reivindicam o direito à moradia digna, que também é protegido constitucionalmente. O conflito se intensifica ao considerar que o direito à propriedade não é um direito absoluto, devendo ser exercido de acordo com sua função social, em consonância com bem-estar coletivo (ACYPRESTE, 2016).

Nesse sentido, manifesta-se Ingo Wolfgang:

Na definição do conteúdo do direito à moradia, cumpre, ainda em caráter preliminar, distingui-lo do direito de propriedade (e do direito à propriedade). Muito embora a evidência de que a propriedade possa servir também de moradia ao seu titular e que, para além disso, a moradia acaba, por disposição constitucional expressa – e em determinadas circunstâncias – assumindo a condição de pressuposto para a aquisição do domínio (como no caso do usucapião especial constitucional), atuando, ainda, como elemento indicativo da aplicação da função social da propriedade, o direito à moradia – convém frisá-lo – é direito fundamental autônomo, com âmbito de proteção e objeto próprios.

Ademais, em se tomando como referencial o critério da fundamentalidade substancial (material) e, nesta quadra, a conexão com o direito a uma existência digna, o direito à moradia poderá assumir, em diversas situações, posição preferencial em relação ao direito de propriedade, no mínimo para justificar uma série de restrições a este direito, que, de resto – e de acordo com previsão constitucional expressa – encontra-se limitado pela sua função social, de tal sorte que, já há algum tempo – expressiva doutrina sustenta que apenas a propriedade socialmente útil (isto é, que cumpre sua função social) é constitucionalmente tutelada. (SARLET, 2010, p. 17)

Válido relembrar que o princípio da função social da propriedade é afirmado e reafirmado diversas vezes pela Constituição Federal de 1988. Admite-se, assim, que o princípio é mais que uma apenas limitação ao direito à propriedade, sendo, então, uma obrigação e ônus

do proprietário, além de requisito para o reconhecimento do direito fundamental passivo de ser protegido (ACYPRESTE, 2016).

### **1.3 A função social da propriedade**

Com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social e a introdução do conceito jurídico de função social, o rompimento com a exegese jurídica do sistema individualista e liberal se tornava inevitável. Ao passo que no antigo sistema a liberdade era compreendida como não só o direito de fazer tudo que não prejudique terceiros, como, também, o direito de não fazer nada, a teoria da função social traz a ideia de que todo o indivíduo tem o dever de desenvolver sua individualidade física, intelectual e moral por uma finalidade social. À conclusão, nem o homem e nem a coletividade têm direitos, mas, sim, funções a cumprir para com a sociedade.

Segundo a jurista Maria Helena Diniz, o direito de propriedade pode ser entendido como "o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha". Contudo, como já explicitado, o direito à propriedade não é mais um direito absoluto. O Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, se manifestou sobre o tema ao dispor que a propriedade urbana e rural deverá atender a sua função social:

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 50, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello).

De acordo com José Luis de los Mozos, a noção da função social da propriedade, bem como a da função dos bens sobre os quais recai, é construída a partir de um critério delimitador do conteúdo, consequência das finalidades definidas para os bens sobre os quais recai, o que supõe novas limitações do direito de propriedade e, em certas circunstâncias, a criação de novas obrigações e deveres concretos para seu titular (CHALHUB, 2003).

Entende-se, portanto, que a função social da propriedade está profundamente conectada



às finalidades atribuídas ao bem jurídico tutelado. A função dos bens sobre os quais recai o direito de propriedade serve como critério fundamental para delimitar o conteúdo e alcance da situação jurídica. Significa, então, que o exercício do pleno direito de propriedade é condicionado pelas finalidades sociais, econômicas e ambientais definidas para os bens. Assim, o conceito de propriedade se expande para, também, incluir uma dimensão pública e comunitária, onde o bem jurídico é avaliado e regulado conforme sua capacidade de cumprir seu papel dentro da sociedade (CHALHUB, 2003).

O Estado, a fim de garantir a efetividade da função social da propriedade, introduziu, além da legislação e normas constitucionais, um conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos que regulam o uso adequado dos bens privados, assegurando sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico.

A desapropriação por interesse social tem previsão no art. 5, XXIV da Constituição Federal e está regulada pela Lei 4.132 de 1962, a qual, em seu artigo 1, estabelece que tal modalidade desapropriatória "será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem-estar social...". A modalidade está prevista, também, nos arts. 182 e 184 da Constituição, além de ser regulamentada pelo Estatuto da Cidade e outras legislações complementares. Esta ferramenta surgiu com a promulgação da Constituição de 1946, que em seu art. 141 definia:

Art 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 16 É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

Assim, quando uma propriedade, seja ela rural ou urbana, não cumpre sua função social, o Estado pode desapropriá-la para destiná-la a finalidades de interesse coletivo, como a reforma agrária ou a criação de habitação popular.

O Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo (IPTU Progressivo) também foi um meio encontrado para incentivar o uso adequado de imóveis urbanos: no caso do não cumprimento por parte do proprietário com a destinação adequada a seu imóvel, o valor do IPTU pode ser progressivamente aumentado até que o bem passe a cumprir sua função social.

O Ministro Luiz Fux, em uma decisão sobre a constitucionalidade do IPTU Progressivo,

afirmou:

O IPTU Progressivo é legítimo instrumento de política urbana para coibir a especulação imobiliária e garantir o adequado aproveitamento dos imóveis, assegurando o cumprimento da função social da propriedade urbana, nos termos do artigo 182, §4º, da Constituição Federal. A cobrança escalonada visa a incentivar o uso efetivo dos imóveis, combatendo a ociosidade e promovendo o desenvolvimento ordenado das cidades. (REn. 592.321, Rel. Min. Luiz Fux)

Por último, a usucapião. Esta instituição regulariza a posse prolongada e pacífica de imóveis que não cumpriam sua função social, transformando a posse em propriedade. Pode ocorrer tanto em áreas urbanas quanto rurais. A usucapião de imóveis urbanos e outras formas de regularização fundiárias foram tratadas posteriormente no Código Civil, Estatuto da Cidade e na Lei de Regularização Fundiária (Lei nº 13.465/2017).

## **CAPÍTULO 2**

### **MOVIMENTOS SOCIAIS NA LUTA PELO DIREITO À MORADIA: MOBILIZAÇÕES E OCUPAÇÕES URBANAS**

#### **2.1 O problema da moradia no Brasil**

Como já mencionado, o conceito de moradia digna está intrinsecamente ligado à noção de dignidade: garantido pelo artigo 6º da Constituição Federal, esse direito vai além de fornecer um espaço físico para morar, abrangendo, também, as condições necessárias para uma vida saudável. Dessa forma, a relação entre o direito à moradia digna e o conceito de déficit habitacional está profundamente conectada à noção de que a simples oferta de moradias não garante condições adequadas de vida. Entretanto, ainda que um direito constitucional, milhões de brasileiros ainda vivem sem acesso a moradias adequadas, revelando a falha no cumprimento dessa garantia.

Conforme explica Guilherme Boulos em *Por que Ocupamos?*, o déficit habitacional refere-se não apenas à falta de moradias, mas, também, às condições inadequadas das habitações ocupadas, que incluem habitações em situação precária, com falta de infraestrutura básica, superlotação e localizadas em áreas de risco. A partir disso, o déficit habitacional foi dividido por duas dimensões: quantitativa e qualitativa. O déficit habitacional quantitativo se refere à falta numérica de moradias suficientes para abrigar a população, se concentrando nos casos de ausência de um lar. Já o déficit habitacional qualitativo envolve questões mais complexas: abrange as condições inadequadas das moradias ocupadas, como construções em áreas de risco, superlotação, ausência de saneamento básico ou de serviços públicos essenciais (BOULOS, 2012).

A Fundação João Pinheiro, uma das principais fontes de pesquisa sobre moradia no Brasil, oferece dados valiosos para entender essa questão: aponta que o déficit habitacional quantitativo total no Brasil é de cerca de 6,9 milhões de famílias. Ainda referente ao estudo, 15.597.624 famílias se enquadram no déficit habitacional qualitativo e sofrem com problemas como coabitação forçada, moradias em áreas de risco e ausência de saneamento básico. Esses números evidenciam a crise habitacional que atinge grande parte da população (BOULOS, 2012).

Conforme Guilherme Boulos:

Ao contrário do que parece, não faltam casas no Brasil. Há quase tantas casas quanto famílias para morar nelas. Mas, como vimos, existem milhões de pessoas sem-teto. Estranho isso, não é?

Vamos relembrar: são 6.940.691 famílias que não têm casa no país.

Problema muito grave, principalmente quando a mesma pesquisa nos mostra que existem 6.052.000 imóveis vazios, sendo que 85% deles teriam condições de ser imediatamente ocupados. Ou seja, há praticamente tantas casas sem gente do que gente sem casa. Em tese, precisam ser construídos poucos imóveis para resolver o problema habitacional brasileiro. (BOULOS, 2012, p. 14)

Boulos (2012) discute, ainda, em *Por que Ocupamos?*, a tensão entre a moradia como um direito humano fundamental e sua transformação em mercadoria pelo mercado imobiliário. Argumenta que a moradia, ao invés de ser tratada como um direito garantido constitucionalmente, com a finalidade de necessidade e uso, é muitas vezes vista como um produto voltado apenas àqueles que podem pagar por ele e gerar lucro às construtoras e aos donos de terra. Transformando-se, assim, uma mercadoria muito cara para a maioria dos trabalhadores brasileiros, para quem fica reservado os eternos alugueis, loteamentos e ocupações periféricas.

Raquel Rolnik (2015), ao explorar a questão da financeirização da moradia em sua obra *Guerra dos Lugares*, fornece uma análise abrangente sobre como o modelo econômico contemporâneo tem moldado as políticas habitacionais. Para a autora, o espaço urbano, antes um território de convivência e construção coletiva, foi transformado em mercadoria. Isso ocorre à medida que governos, ao invés de investir diretamente em habitação, promovem programas que privilegiam o setor privado, convertendo o direito à moradia em oportunidades de lucro. O resultado é um cenário de exclusão, onde populações vulneráveis enfrentam despejos, remoções e uma crescente precariedade habitacional, enquanto o mercado imobiliário se expande, acumulando imóveis vazios e inacessíveis (ROLNIK, 2015).

Esse processo é intensificado por uma lógica de acumulação que submete as cidades ao capital financeiro global. Rolnik (2015) destaca que, ao tratar a moradia como ativo financeiro, os governos cedem aos interesses do mercado, deixando de lado sua função reguladora. Por meio de fundos de investimento e especulação, a habitação torna-se um produto destinado a gerar retornos para investidores, distanciando-se das necessidades reais da população. Essa dinâmica não apenas amplia o déficit habitacional, mas também cria bolsões de pobreza em áreas urbanas periféricas, gerando segregação e desigualdade espacial (ROLNIK, 2015).

Além disso, as políticas públicas frequentemente priorizam empreendimentos que beneficiam as elites, enquanto comunidades inteiras enfrentam a precariedade de favelas e ocupações. Rolnik alerta que, sob a justificativa de revitalizar as cidades, áreas centrais são transformadas para atrair turistas e investidores, enquanto os antigos moradores são removidos para regiões ainda mais distantes e desprovidas de infraestrutura. Assim, a financeirização não apenas desumaniza o direito à moradia, mas também contribui para a perpetuação da pobreza e da exclusão (ROLNIK, 2015).

Diante desse contexto, Rolnik aponta a necessidade de resgatar a função social da propriedade e priorizar investimentos em habitação social. Para ela, é essencial repensar o modelo de desenvolvimento urbano, promovendo políticas que garantam o direito à cidade para todos, independentemente da classe social. A resistência de movimentos sociais, como o MTST, é vista como uma resposta essencial para enfrentar esse cenário, ao propor alternativas que desafiem a lógica capitalista e reivindiquem o acesso igualitário ao espaço urbano. Assim, o enfrentamento à financeirização da moradia surge como um passo indispensável na construção de cidades mais inclusivas e sustentáveis (ROLNIK, 2015).

Seguindo a mesma linha, o autor David Harvey em *Cidades Rebeldes* explica que o processo de urbanização sob o capitalismo tem sistematicamente transformado a moradia de um direito em uma mercadoria. Em vez de ser uma forma de satisfazer as necessidades humanas básicas, a moradia tornou-se um veículo para a acumulação de riqueza através da especulação imobiliária. Isso resulta na expulsão de populações vulneráveis das áreas urbanas centrais, onde o valor do solo é mais alto, forçando-as a viver nas periferias sem infraestrutura adequada, enquanto propriedades vazias e luxuosas são mantidas para investimentos financeiros.

Destaca:

A qualidade da vida urbana tornou-se uma mercadoria para os que têm dinheiro, como aconteceu com a própria cidade em um mundo no qual o consumismo, o turismo, as atividades culturais e baseadas no conhecimento, assim como o eterno recurso à economia do espetáculo, tornaram-se aspectos fundamentais da economia política urbana. (HARVEY, 2012, p. 46)

Da mesma forma, Henri Lefebvre (1986), em *Direito à Cidade*, critica duramente a mercantilização do espaço urbano. A partir de seu entendimento, esse processo tem como consequência a fragmentação do espaço urbano, tornando-o, assim, acessível apenas àqueles que têm poder econômico enquanto exclui grande parte da população do direito de participar e usufruir plenamente da vida urbana. Lefebvre (1986) argumenta que a mercantilização do

espaço urbano transforma o ambiente urbano em um “produto” vendido por meio da especulação imobiliária e da valorização de áreas específicas, geralmente em detrimento das necessidades sociais e da coletividade.

Fica evidente, então, que o espaço urbano condicionado pelo mercado acaba moldado por interesses da pequena elite econômica, afastando as camadas populares e ao mesmo tempo promovendo segregação e desigualdade. Essa apropriação mercadológica, conforme defende Lefebvre (1968), impede que o espaço urbano, que deveria ser reconhecido como bem comum e não como um produto à disposição, funcione como um local de encontro entre os habitantes, substituindo o valor de uso pelo valor de troca. Ainda mais, acredita que o espaço urbano tem um potencial transformador que só se realiza quando permite a interação e o engajamento coletivo, o que se contrapõe à mercantilização, pois, segundo o autor, é essencial que a cidade seja um espaço de liberdade, criação e experimentação coletiva e não se submeta às imposições do capital.

(...) a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso. (LEFEBVRE, 1968, p. 14)

Como produto da crítica à mercantilização, Lefebvre (1968) introduz o conceito do direito à cidade como um direito de apropriação e transformação do espaço urbano, implicando, portanto, numa luta contra a lógica capitalista que limita o espaço a um meio de geração de lucros, e, assim, propor um ambiente urbano que respeite as necessidades humanas e sociais.

## **2.2 Direito à cidade de Henri Lefebvre e cidadania insurgente de James Holston**

O conceito de direito à cidade foi primeiramente proposto pelo filósofo francês Henri Lefebvre em seu livro de 1968 *Direito à Cidade*. Apresenta uma crítica à organização da metrópole baseada em interesses de mercado, que incentiva o crescimento urbano ilimitado e, como consequência, frequentemente marginaliza parte da população ao promover a segregação e isolamento dos habitantes da periferia. O direito à cidade, contudo, acaba sendo um conceito polissêmico ao considerar sua diversidade de orientações: desde o direito de ir e vir, o direito de exercer poder sobre o processo de urbanização, até o direito à obra e à apropriação. Dessa forma, entende-se que o direito à cidade não diz respeito à cidade arcaica mas, sim, à vida urbana

(LEFEBVRE, 1968).

A partir da compreensão de que o espaço urbano foi moldado pelo mercado capitalista, Henri Lefebvre defende a necessidade de uma revolução urbana. Acredita que somente uma transformação nas estruturas sociais, econômicas e políticas pode resolver os problemas urbanos causados pelo capitalismo. Além disso, confia que a revolução só pode ser viabilizada a partir da mobilização da classe trabalhadora, que, segundo o autor, é a mais afetada pela segregação urbana. Qualquer tentativa de integração urbana sem a participação da classe operária seria ilusória: a segregação continuaria existindo, contudo, mascarada por um discurso de integração que, na prática, favorece apenas as elites (LEFEBVRE, 1968).

Apenas esta classe, enquanto classe, pode contribuir decisivamente para a reconstrução da centralidade destruída pela estratégia de segregação e reencontrada na forma ameaçadora dos 'centros de decisão'. Isto não quer dizer que a classe operária fará sozinha a sociedade urbana, mas que sem ela nada é possível. A integração sem ela não tem sentido, e a desintegração continuará, sob a máscara e a nostalgia da integração. Existe aí não apenas uma opção, mas também um horizonte que se abre ou que se fecha. Quando a classe operária se cala, quando ela não age e quando não pode realizar aquilo que a teoria define como sendo sua 'missão histórica', é então que faltam o 'sujeito' e o 'objeto'. (LEFEBVRE, 1968, p. 113)

Da mesma forma que Lefebvre ao apresentar a noção de “direito à cidade”, James Holston (2008) , ao conceituar a cidadania insurgente, também questiona quem realmente são os pertencentes ao direito de viver, participar e se beneficiar da vida urbana. Ambas as ideias se contrapõem ao monopólio que o capital e o Estado frequentemente exercem sobre o espaço urbano e, a partir disso, propõem novas maneiras de entender a cidadania e a participação na cidade.

Para James Holston (2008), a insurgência de uma nova cidadania era inevitável, pois o sistema de cidadania, em especial, o brasileiro, ao longo dos séculos, manteve-se profundamente excludente, sobretudo no que se refere ao direito à propriedade. Em sua análise, Holston (2008) argumenta que a cidadania brasileira, desde o período colonial, foi estruturada de forma a privilegiar uma minoria de elites fundiárias e a marginalizar a maioria, o que inclui uma massa de cidadãos que, embora formalmente reconhecidos como parte da nação, eram sistematicamente privados de direitos fundamentais, como o acesso à terra e à participação política.

Em conformidade, Holston:

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

Essas condições são uma perpetração e não uma omissão de um tipo específico de cidadania, que as elites brasileiras consolidaram ao longo do século XIX como resposta à formação da nação brasileira e ao fim da escravidão, uma cidadania desde o início universalmente includente na afiliação e maciçamente desigual na distribuição. (HOLSTON, 2008, p. 400)

A exclusão da maioria foi consolidada, entre outros meios, pela Lei de Terras de 1850, a qual transformou a posse de terra em um direito comercializado e, portanto, inacessível para grande parte da população. Esse modelo foi sustentado, conforme observa Holston (2008), por um sistema judiciário e legislativo alinhado aos interesses agrários das elites. Esses grupos, compostos por herdeiros de famílias poderosas que estudavam em universidades europeias e retornavam ao Brasil para atuar em cargos estratégicos, utilizaram a complexidade do sistema legal em benefício próprio. Manipulavam leis e regulamentações, dominavam instituições e, em suma, perpetuavam uma cidadania hierárquica, onde a inclusão formal na sociedade nacional era acompanhada de uma exclusão substantiva dos direitos que essa cidadania deveria garantir (TROTТА; TAVARES; VIEIRA, 2022).

Assim, explica:

Essas elites proprietárias de terras mandavam seus filhos para a Universidade de Coimbra, em Portugal, para estudar direito, e eles voltavam para constituir o escalão superior das profissões políticas e jurídicas, tanto no Brasil pré como no pós-independência.

Atuando como juízes, legisladores, políticos, administradores e chefes de Estado, essas elites comandavam as legislaturas, dominavam governos e tribunais locais, editavam leis para fomentar seus interesses, manipulavam regulamentações de heranças, obtinham concessões adicionais de forma sub-reptícia usando parentes distantes, arranjavam casamentos e invadiam terras devolutas ou disputadas. Resumindo, elas aprenderam como complicar o sistema jurídico em seu proveito. (HOLSTON, 2008, p. 166)

Dessa maneira, Holston (2008) conclui que a insurgência de uma nova forma de cidadania era inevitável porque, para aqueles historicamente excluídos, restava apenas a resistência como caminho para reivindicar os direitos negados. Os movimentos populares e as insurgências nas periferias urbanas, como os exemplos dos moradores do Jardim das Camélias, emergem não apenas como reação às injustiças, mas como um processo de construção de uma cidadania alternativa, pautada na luta por inclusão efetiva e igualdade de direitos (TROTТА; TAVARES; VIEIRA, 2022).



A análise de James Holston (2008) e o conceito de direito à cidade proposto por Henri Lefebvre (1968) convergem em torno da crítica ao modelo urbano e de cidadania que exclui as massas populares dos direitos urbanos e políticos essenciais, perpetuando desigualdades. Para Holston (2008), a cidadania brasileira, consolidada desde o período colonial, excluiu a maioria ao restringir o acesso à terra e aos direitos políticos; para Lefebvre (1968), a cidade capitalista, organizada segundo interesses mercadológicos, acentua o distanciamento entre os que habitam e os que de fato usufruem da cidade.

Lefebvre (1968) postula que o direito à cidade não se restringe ao uso do espaço urbano, mas implica um direito coletivo, não apenas individual, de modificar e transformar o próprio ambiente urbano. A nova cidadania que Holston vislumbra e a revolução urbana que Lefebvre propõe, embora com nuances distintas, encontram-se na necessidade de participação ativa daqueles mais afetados pela marginalização: os trabalhadores, os excluídos, os “não-cidadãos”. Holston (2008) e Lefebvre (1968) , ao destacarem o papel da insurgência e da classe trabalhadora, veem, portanto, na ação coletiva a chave para ressignificar os direitos urbanos e transformar o espaço urbano e rural — com vistas a uma cidadania renovada e efetiva.

A análise de Holston, em diálogo com o conceito de Lefebvre (1968) sobre o direito à cidade, fundamenta a justificativa do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e de suas ocupações urbanas. Frente à exclusão histórica de amplas parcelas da população do direito à terra, moradia e participação na vida urbana, o MTST emerge não apenas como reação, mas como expressão de uma nova cidadania insurgente que reivindica o direito coletivo ao espaço urbano. Na perspectiva de Holston (2008), essa insurgência traduz o único caminho viável para a inclusão real.

## **2.3 Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST)**

O Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, fundado em 1997 como uma espécie de braço urbano do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, traçou como objetivo principal a luta pelo direito constitucional à moradia. Concentrando-se nas maiores capitais do país, o MTST organiza trabalhadores urbanos, unindo-os na exigência não só de um teto, mas também em prol da reforma urbana e do direito à cidade (ADPF 828, 2021)

Em suas ações, o MTST ocupa imóveis que estejam em situação de irregularidade, buscando, desse modo, mobilizar e pressionar as autoridades para que ocorram as devidas desapropriações, convertendo espaços antes inúteis em habitação popular. Durante esses anos

de atuação, mais de cem mil famílias já passaram pelas ocupações do movimento – famílias, em sua maioria, compostas por pessoas que enfrentaram a dura realidade dos altos aluguéis nas grandes capitais e, por não conseguirem arcar com esses valores, foram forçadas a morar em áreas de risco ou, então, encontraram-se nas ruas, com a amarga experiência do despejo e da exclusão urbana (ADPF 828, 2021).

A composição do MTST, com trabalhadores formais e informais, desempregados e subempregados, evidencia uma luta contra o estigma que reduz os sem-teto a condições extremas de pobreza. Embora esse grupo represente o estágio mais grave da exclusão habitacional, a maioria dos sem-teto não vive nas ruas e, em muitos casos, possui emprego, ainda que informal e desprovido de direitos. A visão limitada que associa a falta de moradia exclusivamente à vulnerabilidade social não reconhece a dimensão mais ampla do problema. A ausência de direitos formais, somada à informalidade, cria, assim, um contexto de precariedade que reforça a importância da luta por moradia (BOULOS, 2012).

A instabilidade social, intensificada nas duas últimas décadas, resultou em desinvestimento em serviços públicos e desarticulação de políticas sociais, o que tornou ainda mais difícil para as famílias economicamente vulneráveis sobreviverem nas cidades. O MTST, em resposta, busca não apenas o reconhecimento do direito à moradia, mas também a garantia de condições dignas de vida, entendendo que o desenvolvimento urbano exclui, em larga escala, a população trabalhadora. O movimento, portanto, vai além de uma luta pela moradia; enfrenta, de forma mais abrangente, a precariedade resultante do sistema capitalista que, segundo o MTST, é responsável pela exploração e pela perda de direitos (Acypreste, 2016).

Rachel Rolnik, ao analisar as condições de vida precária das pessoas que sofrem com a instabilidade social:

Exploradas ao vender sua força de trabalho, as pessoas se viram como podem para viver na cidade, autoconstruindo ou dividindo com muitos suas casas, ocupando ou invadindo. Vão se organizando assim territórios populares, desde logo marcados pela clandestinidade de sua condição. Do ponto de vista do capital, a favela ou cortiço, contradição do sistema que a reproduz e rejeita, é território inimigo, que deve ser eliminado. É inimigo do capital imobiliário porque desvaloriza a região; da polícia, porque em seus espaços irregulares e densos é difícil penetrar; dos médicos, porque ali, espaço sem saneamento, proliferam os parasitas que se reproduzem nos esgotos a céu aberto.

Para os moradores favelados o clamor pela intervenção do Estado se formula com a exigência do reconhecimento a este grupo da condição de cidadão e portanto merecedor da infra-estrutura, equipamentos públicos e habitação digna. (ROLNIK, 2019, p. 69)

Dessa forma, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto emerge questionando as diretrizes das políticas públicas habitacionais. Ao reivindicar o direito à moradia digna, o MTST não só traz à tona as vozes dos marginalizados, mas, também, provoca um debate acerca da função do Estado na garantia dos direitos sociais. Assim, as mobilizações do MTST exigem uma reavaliação das políticas de habitação que, historicamente, favoreceram a especulação imobiliária em detrimento das reais necessidades da população (ACYPRESTE, 2016).

Ao reivindicar o direito à cidade, o MTST faz uso da tática de ocupação de terrenos vazios nas periferias, não apenas para garantir moradia, mas também para assegurar acesso a infraestrutura e serviços nos bairros marginalizados. Essa estratégia de ocupação, que desafia as noções tradicionais de direito à propriedade, fortalece a base organizativa do movimento, diferenciando-se do conceito de invasão. Assim, ao distinguir ocupação de invasão, reivindica o direito à moradia de forma legítima e socialmente responsável, defendendo que terrenos destinados apenas à especulação devem ser destinados ao uso coletivo. Para o movimento, essa prática cumpre a função social da propriedade, promovendo o uso de terras improdutivas para atender à necessidade habitacional dos trabalhadores (ACYPRESTE, 2016).

#### **2.4 Por que ocupamos?: reflexões sobre a mobilização popular**

Guilherme Boulos — líder do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), sociólogo, professor, político e uma das mais influentes vozes na luta pela moradia — traz, em seu livro *Por que Ocupamos?*, um olhar crítico sobre as complexas dinâmicas de poder e exclusão urbana que condenam milhões à insegurança habitacional.

Em seu texto, Boulos (2012) expõe a profunda desigualdade social que permeia a questão da moradia no Brasil, enfatizando como o capital, ao privatizar as cidades, contribui para o agravamento desse problema. As ocupações de terrenos e prédios vazios, que poderiam servir à população mais pobre, são vistas de forma negativa — não só pelos proprietários, mas também por parte dos próprios trabalhadores, que, muitas vezes, devido à influência da mídia e ao próprio contexto histórico, acabam defendendo os interesses dos grandes especuladores e proprietários (BOULOS, 2012).

Destaca, também, a necessidade de diferenciar invasão de ocupação: enquanto a invasão remonta às práticas dos colonizadores e das elites que usurparam terras públicas, a ocupação visa retomar, para uso social, terrenos ociosos que servem apenas à especulação e ao lucro privado. Afirma, ainda, que as ocupações organizadas por movimentos populares jamais afetam

residências de trabalhadores, mas, sim, grandes áreas abandonadas, mantidas vazias para beneficiar uma minoria privilegiada. Em uma crítica ao passado colonial e à concentração fundiária, Boulos (2012) questiona a legitimidade dessa posse da terra, que se estabeleceu a partir de práticas de grilagem e favorecimentos governamentais, perpetuando uma estrutura de injustiça (BOULOS, 2012).

Ademais, argumenta, vez que a lei é moldada pelos interesses das elites e das empresas que financiam políticos, que nem toda ilegalidade é ilegítima. Exemplifica essa contradição ao destacar o direito à manifestação e à greve, que, em muitos contextos históricos, já foram considerados crimes, apesar de serem lutas legítimas. Da mesma forma, defende que a ocupação de terras vazias, amparada pela Constituição que exige uma função social da propriedade, não é um crime, mas uma reivindicação legítima do direito à moradia (BOULOS, 2012).

Critica, ainda, a desigualdade na aplicação da lei: enquanto o Judiciário agiliza despejos de trabalhadores, processos que poderiam beneficiá-los, como os trabalhistas, frequentemente sofrem longas demoras. Segundo o sociólogo, essa disparidade evidencia uma lógica de “dois pesos, duas medidas”, em que o Judiciário tende a favorecer os interesses dos ricos e a penalizar os trabalhadores (BOULOS, 2012).

No entanto, para o autor, o discurso dominante criminaliza as ocupações, ao passo que absolve o Estado e os grandes proprietários da responsabilidade pelo caos urbano. Em uma inversão de valores, Boulos (2012) aponta que o poder público e o capital imobiliário, ao privilegiarem os lucros e negligenciarem políticas habitacionais inclusivas, são os verdadeiros responsáveis pela falta de moradia e pela segregação das periferias. Com isso, subverte a lógica que condena os ocupantes, destacando que as ocupações são respostas legítimas à exclusão imposta pelo mercado e pelos governantes (BOULOS, 2012).

As ocupações, desde o período de maior crescimento urbano entre 1950 e 1990, são uma prática comum entre os trabalhadores, resultando em muitos dos bairros atuais que se localizam nas periferias das cidades. Durante esse período, muitos trabalhadores recorreram à ocupação para conseguir um lugar onde morar. Esses bairros consolidados mostram que a ocupação tem sido um recurso legítimo de sobrevivência para quem busca o direito à moradia, que o mercado formalmente nega (BOULOS, 2012).

A criação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto, em 1997, marca um passo importante nessa luta ao organizar ocupações massivas em áreas urbanas, integrando a demanda por moradia com a necessidade de serviços e infraestrutura nos bairros. Desde então, o MTST

realiza ocupações que reúnem milhares de famílias, em vários estados do Brasil, denunciando a aliança entre o capital imobiliário e o Estado, que mantém o modelo excludente de cidade (BOULOS, 2012).

Para Boulos, os movimentos populares de ocupação, ao resistirem ao modelo capitalista que transforma a moradia em mercadoria, são a expressão viva do problema da moradia no Brasil. Visando não apenas a construção de casas, mas, também, a construção de coletividade, identidade e resistência, a ação coletiva das ocupações representa muito mais do que a mera busca por um teto; é, sobretudo, um exercício de poder popular que desafia a lógica excludente do capitalismo urbano, proporcionando àqueles que participam uma experiência de transformação social (BOULOS, 2012).

## **CAPÍTULO 3**

### **A PROTEÇÃO DO DIREITO À MORADIA EM TEMPOS DE CRISE**

#### **3.1 A prática da cidadania insurgente e do direito à cidade nos movimentos sociais**

A dinâmica contraditória da cidade, produto da mercantilização do espaço urbano, ao mesmo tempo que possui terrenos e imóveis ociosos – que servem aos interesses da especulação financeira –, possui, também, milhões de pessoas enfrentando o déficit habitacional e exclusão social. Evidencia, então, a segregação urbana e a subordinação do direito à moradia às lógicas do mercado.

A luta contra essas desigualdades, inspiradas em conceitos como o direito à cidade, de Henri Lefebvre (1968), e a cidadania insurgente, de James Holston (2008) tem nos movimentos sociais um papel central. Estes, se organizam para contestar o modelo de urbanização excludente e denunciar a negligência estatal na garantia de direitos fundamentais. Mais do que ocupar fisicamente imóveis vazios, reivindicam a função social da propriedade questionando a ordem vigente e articulando formas alternativas de acesso à moradia e ao território.

Durante a pandemia do Covid-19, quando a casa tornou-se um elemento crucial para a proteção da vida, a crise sanitária agravou as vulnerabilidades sociais colocando milhões de famílias sob risco de despejo. Nesse contexto, a Campanha Despejo Zero, que reuniu organizações da sociedade civil e movimentos sociais, tornou-se uma articulação estratégica para evitar remoções forçadas e garantir a permanência das famílias em seus lares por meio da pressão política e da mobilização coletiva, alcançando repercussão nacional e trazendo à tona a urgência de proteger o direito à moradia. Além desta, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, representou um marco ao decidir suspender despejos e remoções durante a pandemia, reconhecendo, assim, que em tempos de crise a preservação da moradia é uma questão de saúde pública. Fornecendo subsídios fáticos e jurídicos para a ação, mobilizando a opinião pública e pressionando o judiciário, os movimentos sociais tiveram um papel decisivo nesse processo.

Ao articular campanhas e influenciar decisões institucionais, os movimentos sociais colocam em prática o direito à cidade de Lefebvre (1968) e a cidadania insurgente de Holston (2008), mobilizando os marginalizados para transformar o espaço urbano em um território de justiça e dignidade. A Campanha Despejo Zero e a decisão da ADPF 828 demonstram como a ação coletiva e a insurgência popular são essenciais para ressignificar direitos urbanos ao

pressionarem o poder público e ampliarem o debate coletivo. Dessa forma, as mobilizações não apenas reivindicam o direito à moradia, mas, também, desafiam a lógica patrimonialista que perpetua a exclusão, promovendo, assim, uma nova cidadania baseada na participação ativa dos trabalhadores e marginalizados, essencial para a construção de cidades mais inclusivas e transformadoras.

### **3.2 A Campanha despejo Zero**

Justificadas sob a égide da proteção da propriedade privada, as ações de reintegração de posse e despejo, utilizadas por proprietários de imóveis urbanos, muitas vezes ignoram a realidade das pessoas que ocupam esses espaços. Podendo encontrar soluções que respeitem a dignidade humana, optam por desocupações abruptas, desconsiderando as vidas e histórias daqueles que, muitas vezes, não têm outra opção.

As leis que regem as ações de despejo no Brasil são, em sua maioria, favoráveis ao direito à propriedade, em detrimento do direito à moradia. A Lei do Inquilinato, por exemplo, prevê diversas hipóteses de rescisão contratual e despejo do locatário, sem considerar as circunstâncias sociais e econômicas que o levaram a inadimplir o aluguel ou a ocupar um imóvel vazio. (HABITAT, 2023)

As ações de reintegração de posse têm como objetivo restaurar a situação anterior ao ato de ocupação, mas falham em reconhecer que esses imóveis inativos estão abandonados, enquanto as comunidades ao redor enfrentam graves problemas de habitação. Além disso, as ações de despejo demonstram a urgência egoísta dos proprietários em reaver imóveis que, se não estão sendo utilizados, não servem a nenhum propósito social. Quando essas desocupações ocorrem de forma violenta e sem a mínima consideração pelas condições de vida dos ocupantes, fica evidente que os interesses dos proprietários estão sendo priorizados em detrimento dos direitos humanos fundamentais.

Despejos podem ter efeitos significativos na vida de populações em vulnerabilidade, principalmente nos aspectos financeiros, uma vez que resultam em uma perda não apenas da moradia, mas também do acesso a serviços de saúde e assistência próximos a sua localização, acesso à educação para seus filhos, entre outras necessidades diárias destas famílias. Além disso, o processo de despejo, pode causar um impacto emocional em famílias que já se encontram fragilizadas pelo contexto de perda de entes queridos. (ENANPUR, 2023)

Durante a COVID-19, período marcado pela crise sanitária, o risco de despejo tornou-

se uma realidade para inúmeras famílias que, afetadas pela perda de renda, não conseguiam manter o pagamento de alugueis. O lar, que deveria ser o refúgio seguro contra a transmissão do vírus, tornou-se, para muitos, uma preocupação constante. Com o aumento da pobreza e da insegurança alimentar, as famílias estavam em situação ainda mais precária, enquanto o dever de se isolar em casa, recomendado pelas autoridades de saúde para evitar a disseminação do vírus, contrastava com a possibilidade da perda desse espaço de proteção (ADPF 828, 2021).

Entre março de 2020 e o início de junho de 2021, ao menos 14 mil famílias foram despejadas no Brasil em plena pandemia de COVID-19. Além disso, cerca de 85 mil encontram-se ameaçadas de perder a sua moradia a qualquer momento. Estamos falando de quase 400 mil pessoas, dentre elas mulheres negras, de comunidades quilombolas, indígenas e de comunidades tradicionais. (CDZ, 2021)

Com o notável aumento dos casos de despejo, foi lançada, em julho de 2020, a Campanha Nacional Despejo Zero. Criada em um contexto de profunda crise sanitária e social, a campanha mobilizou movimentos populares, organizações da sociedade civil e juristas em uma coalizão sem precedentes, que articulou estratégias políticas e jurídicas para enfrentar as desigualdades territoriais e garantir o direito fundamental à moradia. Por meio de ações coordenadas e da incidência direta junto ao Legislativo e ao Judiciário, a campanha consolidou avanços significativos, marcando a defesa do direito à vida e à dignidade humana (FRANZONI, TAVARES e PIRES, 2023).

A Campanha se dedica a construir estratégias plurais para suspender despejos, evitar remoções forçadas e assegurar a segurança da posse e a permanência das famílias em seus lares — em condições dignas — e inserir no debate nacional as questões sobre o direito à terra e à moradia. Ao todo, mais de 100 entidades, entre as quais movimentos históricos como o Movimento dos Sem Terra (MST), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), a Central dos Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem-Teto (MTST Brasil), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e o Movimento de Luta nos Bairros e Favelas (MLB), participam ativamente. Além destes, dezenas de movimentos mais recentes, além de organizações da sociedade civil, grupos universitários, órgãos públicos — como Defensorias Públicas estaduais e a Defensoria Pública da União —, coletivos, associações e redes nacionais, tais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e o BR Cidades (FRANZONI e PIRES, 2021).

Para garantir uma atuação eficaz em defesa dos direitos fundamentais das famílias



ameaçadas de remoção, a Campanha Despejo Zero, presente nas cinco regiões do país, estruturou-se em núcleos estaduais e municipais, desdobrando-se em diversas escalas e multiplicando sua ação direta nos territórios. A campanha organizou-se, também, em três Grupos de Trabalho (GTs), cada qual com um foco específico para sustentar e potencializar as estratégias de proteção e resposta local: o de Monitoramento, encarregado de coletar e atualizar dados sobre ameaças de despejo, de modo a mapear e acompanhar os conflitos; o de Incidência Política, que integra um núcleo jurídico para atuar diretamente em casos de conflito fundiário, articulando-se nos níveis local, regional e nacional, e formulando teses jurídicas que fortaleçam a defesa das famílias; e, por fim, o de Comunicação, que traça estratégias de mobilização, pressão e divulgação das atividades da campanha, mantendo o debate aceso e em pauta (FRANZONI e PIRES, 2021).

Dessa forma, a campanha desempenhou um papel fundamental na produção e disseminação de dados sobre despejos e ameaças de remoção no Brasil. Levantamentos realizados entre 2020 e 2022 revelaram que mais de 35 mil famílias foram despejadas no período, enquanto cerca de 898 mil pessoas enfrentavam risco iminente de remoção. Esses números, embora alarmantes, foram utilizados de forma estratégica para dar visibilidade às violações de direitos e para pressionar os poderes públicos a adotar medidas emergenciais. As informações coletadas, ilustradas por histórias de vida e trajetórias pessoais, sensibilizaram a opinião pública e reforçaram o caráter humano da luta pela moradia, transcendente a meros indicadores estatísticos (FRANZONI, TAVARES e PIRES, 2023).

A campanha não apenas denunciou a violência estrutural dos despejos, mas também promoveu um debate mais amplo sobre o papel do território na construção da cidadania: a produção do espaço e do direito são processos indissociáveis, que precisam ser pensados de maneira integrada. A alienação político-espacial, manifestada na desumanização dos conflitos fundiários e na perda do “entorno” — entendido como a relação cotidiana entre pessoas, território e infraestrutura —, foi apontada como um obstáculo à democracia plena. Assim, a Campanha Despejo Zero propôs uma gramática jurídica que politiza o espaço e reivindica a moradia como elemento central para a efetivação de direitos sociais (FRANZONI, TAVARES e PIRES, 2023).

Outro aspecto relevante foi a integração entre estratégias de mobilização local e internacional. No Brasil, a campanha formou núcleos regionais e estaduais que dialogaram diretamente com comunidades afetadas, fortalecendo a articulação entre o campo e a cidade. Internacionalmente, levou denúncias à ONU e mobilizou apoio de redes globais, como o

Relatório do Direito à Moradia, que recomendou uma moratória global de despejos no contexto da pandemia. Essa dualidade de atuação ampliou o alcance das ações da campanha, conectando a luta por moradia no Brasil a um movimento global por justiça habitacional e territorial (FRANZONI, TAVARES e PIRES, 2023).

A campanha também evidenciou o papel do discurso de direitos como ferramenta de resistência contra o avanço de políticas neoliberais e conservadoras, que intensificaram as desigualdades estruturais no Brasil. Em um contexto marcado pelo chamado “apartheid sanitário”, em que populações vulneráveis foram expostas desproporcionalmente aos riscos da pandemia, a Campanha Despejo Zero centralizou as demandas populares e desafiou as narrativas hegemônicas que naturalizam a exclusão. Por meio de oficinas, ações judiciais e advocacy político, mostrou que a luta pela moradia é também uma luta pela vida e pela construção de uma sociedade mais igualitária (FRANZONI, TAVARES e PIRES, 2023).

O trabalho desenvolvido pela campanha, especialmente no que tange ao mapeamento de ameaças de despejo, serviu de base para reportagens detalhadas, as quais alertaram sobre a situação de risco vivida por famílias ameaçadas de despejo em plena pandemia. Estes mesmos dados, além disso, embasaram decisões do Supremo Tribunal Federal, onde, na figura do Ministro Luís Roberto Barroso, foi estabelecida a ADPF n.º 828, suspendendo, por sua vez, remoções e desocupações (FRANZONI e PIRES, 2021).

Entre os resultados mais expressivos, destaca-se a ADPF 828, cuja decisão do Supremo Tribunal Federal suspendeu despejos coletivos em imóveis ocupados por populações vulneráveis, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Esse marco jurídico, alinhado às normativas internacionais de proteção aos direitos humanos, foi resultado de intensa articulação entre movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e entidades jurídicas, como o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Contudo, as sucessivas prorrogações dessa medida enfrentaram resistências de setores que defendem uma lógica privatista, evidenciando os conflitos entre interesses proprietários e o direito à função social da propriedade (FRANZONI, TAVARES e PIRES, 2023).

### **3.3 A ADPF 828 e o papel do STF na proteção do direito à moradia**

Giovanna Milano (2016), oferece uma análise minuciosa dos conflitos fundiários urbanos no Brasil, investigando como o Poder Judiciário contribui, direta e indiretamente, para

a perpetuação da segregação socioespacial. Fundamentada em pesquisa empírica com decisões judiciais provenientes de tribunais de todas as regiões do país, a tese revela como a predominância do direito de propriedade sobre o direito à moradia reforça desigualdades históricas e aprofunda a exclusão social no espaço urbano.

Desde a formação das cidades brasileiras, marcadas pela concentração fundiária decorrente da Lei de Terras de 1850, o espaço urbano tornou-se palco de desigualdades profundas, que opõem formalidade e informalidade em um constante conflito. A propriedade privada, concebida como eixo central das dinâmicas jurídicas e econômicas, ignorou, ao longo dos anos, as necessidades das populações vulneráveis, excluindo-as do acesso ao solo urbano regularizado. Assim, favelas, cortiços e ocupações passaram a ser tratados como aberrações urbanas, espaços relegados à marginalidade. Essas territorialidades, rejeitadas pela normatividade estatal e pelo mercado, representam, paradoxalmente, a resistência daqueles que, excluídos da cidade formal, reivindicam o direito à moradia digna (MILANO, 2016).

Ao analisar decisões judiciais sobre conflitos fundiários coletivos, Milano (2016) demonstra que o Judiciário, em muitas ocasiões, reproduz narrativas seletivas e reducionistas. Os ocupantes, frequentemente tratados como invasores, são desprovidos de qualquer reconhecimento de suas necessidades sociais ou contextos específicos. Tal construção discursiva, por sua vez, legitima despejos forçados como solução preferencial, reforçando o modelo patrimonialista das relações fundiárias. Assim, desconsideram-se princípios constitucionais, como a função social da propriedade, e ignoram-se instrumentos internacionais que reconhecem a moradia como direito humano fundamental (MILANO, 2016).

Ademais, a narrativa judicial revela um vocabulário carregado de estigmas, por meio de termos que desumanizam os moradores de ocupações irregulares. Palavras como “barraco” ou “aglomerado subnormal”, embora aparentemente neutras, reiteram uma estética de inferioridade que alimenta a marginalização desses espaços e seus habitantes. Paralelamente, as decisões raramente questionam a inatividade dos imóveis disputados ou a ausência de políticas públicas que integrem essas áreas ao tecido urbano, evidenciando um viés estrutural que favorece interesses proprietários em detrimento do direito à cidade (MILANO, 2016).

Essa lógica, alimentada por políticas neoliberais que tratam a moradia como mercadoria e o solo urbano como ativo econômico, desconsidera o papel transformador do território como espaço de cidadania e resistência. As ocupações, muito além de disputas por posse ou

propriedade, são manifestações de resistência contra um sistema urbano que naturaliza a desigualdade. Ao ignorar essas dinâmicas, o Judiciário contribui para a perpetuação de uma “cidade cindida”, onde a segurança patrimonial é priorizada, e os direitos sociais, negligenciados (MILANO, 2016).

Entretanto, a tese não se limita à denúncia, mas propõe um horizonte de transformação. O reconhecimento da moradia como direito humano, a centralidade da função social da propriedade e a valorização das coletividades vulneráveis são apresentados como pilares para a construção de um modelo jurídico mais inclusivo. O Judiciário, ao abandonar uma postura meramente formalista e patrimonialista, poderia assumir um papel decisivo na construção de cidades mais justas, compreendendo o território não apenas como espaço físico, mas como arena de direitos (MILANO, 2016).

Como se sabe, a moradia se tornou a primeira linha de defesa contra o novo coronavírus. Com efeito, para evitar a disseminação do COVID-19, governos e organizações mundo afora vêm ordenando a milhões de pessoas que “fiquem em casa”. Nada obstante, no Brasil, 9.156 famílias já foram forçadamente removidas de suas casas durante a pandemia, além dos 64.546 núcleos familiares que se encontram ameaçados de despejo, conforme demonstrado na petição inicial da ADPF nº 828. As remoções não são apenas inconsistentes com políticas sanitárias de isolamento social; são também violações aos direitos fundamentais de populações vulnerabilizadas. Afinal, diante da profunda gravidade da crise sanitária que vivemos, ser despejado de sua casa é uma potencial sentença de morte. (ADPF nº 828, Rel. Min. Roberto Barroso, 2021)

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, em meio à crise sanitária da Covid-19, trouxe ao Supremo Tribunal Federal (STF) uma urgente demanda pelo direito à moradia frente aos despejos forçados que aumentavam o risco de contágio para comunidades já vulnerabilizadas. Não apenas o direito à saúde, mas, também, a dignidade humana, são centrais neste debate. Em resposta, o STF suspendeu as medidas administrativas ou judiciais que resultassem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis (ADPF nº 828, 2021).

Diversas entidades vinculadas à Campanha Despejo Zero se habilitaram como amici curiae no processo, oferecendo tanto fundamentos fáticos quanto jurídicos que sustentaram a decisão. As organizações alertaram para a necessidade de se compreender a vulnerabilidade social sob o prisma da desigualdade, medida não apenas social, mas também racial, sexual e territorialmente, nos impactos da pandemia. Segundo as denúncias da Campanha Despejo Zero

e do Observatório de Remoções, são justamente nos territórios populares, habitados majoritariamente por famílias pobres e de grupos racializados, que os piores efeitos da pandemia se manifestam. Ademais, as ordens de despejo, ao envolverem frequentemente o uso da força policial, revelam-se potencialmente violadoras de direitos, conforme tristes relatos de violência destacados na decisão (BUENO, 2022).

O cenário pandêmico apenas exacerbou as falhas de um sistema que, historicamente, privilegia a propriedade privada em detrimento da função social prevista na Constituição. O STF, ao acatar a suspensão dos despejos, reafirmou a visão de que, em tempos excepcionais, é necessário relativizar direitos patrimoniais para preservar a vida e a saúde pública. A decisão impôs limites a um Judiciário que ainda se pauta por uma visão patrimonialista. Servindo, assim, como um convite à reflexão sobre o papel da justiça no reconhecimento e promoção de direitos sociais.

A decisão do Ministro, sensível à dimensão humanitária revelada pela crise sanitária, fundamentou-se em três premissas interligadas: primeiro, a proteção do direito à moradia, no contexto pandêmico, serve como condição para a realização do isolamento social e, portanto, para o combate à COVID-19; segundo, a atuação do Estado deve priorizar cuidados específicos às pessoas em situação de vulnerabilidade, mais expostas à contaminação; e, por fim, deve-se dar prioridade absoluta a evitar o aumento de desabrigados diante da crise de saúde pública. Assim, entendendo o papel da Corte Constitucional como defensor dos direitos fundamentais, especialmente em tempos de pandemia, Barroso conferiu especial atenção à proteção dos mais vulneráveis, enquanto, simultaneamente, zelou pelo interesse coletivo na contenção da disseminação do vírus (BUENO, 2021).

Além da decisão do STF, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) também recomendou cautela nos casos de desocupação durante a pandemia. A Recomendação nº 90 do CNJ orientou os magistrados a considerarem o impacto socioambiental e sanitário das remoções, alertando para os riscos adicionais enfrentados por famílias em situação de vulnerabilidade social. Tais medidas refletem uma mudança de postura, na qual o Judiciário começa a reconhecer a importância de uma análise contextualizada dos direitos à moradia e à saúde pública.

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

O parecer da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão (PRDC) do Rio de Janeiro ressalta que a decisão da ADPF 828 não apenas instituiu, mas também transformou radicalmente a cultura jurídica em relação aos conflitos fundiários coletivos. Essa mudança enfatiza a ponderação dos princípios fundamentais e a primazia dos direitos constitucionais à moradia digna. Tal decisão se alinha perfeitamente com as aspirações dos militantes de movimentos sociais, que defendem a criação de espaços democráticos de diálogo mediado pelo poder judiciário para a resolução de conflitos possessórios, assegurando, assim, os direitos fundamentais dos cidadãos.

Em abril de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) promulgou a Portaria n.113, criando o Comitê Executivo Nacional de Soluções Fundiárias, com o intuito de auxiliar os Tribunais na implementação de comissões regionais, além de oferecer consultoria técnica e capacitação. A Campanha Despejo Zero continua a pressionar o CNJ por uma política jurisdicional que efetive o direito fundamental à moradia adequada, conforme previsto na ADPF 828. Essa mobilização jurídica é fundamental para a luta contínua dos movimentos sociais, que buscam reconhecimento e efetivação dos direitos à moradia digna, denunciando a violência estrutural e reivindicando dignidade para os marginalizados.

### **3.4 Comissões de Soluções Fundiárias**

Após a concessão da primeira medida liminar na ADPF 828, outras decisões provisórias incidentais foram deferidas e referendadas pelo Supremo Tribunal Federal em plenário, estendendo a suspensão das desocupações até 31 de outubro de 2023. Foi então que o ministro Luís Roberto Barroso autorizou a retomada dos processos possessórios, porém sob a condição de que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instituíssem Comissões de Conflitos Fundiários. Essas comissões precisariam realizar audiências de mediação e visitas técnicas como requisito prévio a qualquer reintegração de posse. O intuito era evitar o uso de força pública e promover o diálogo entre as partes em litígios fundiários de natureza coletiva, tanto em áreas rurais quanto urbanas (TROTТА, VIEIRA, TREIGER, GALOSSИ e PRIOLLI, 2022).

As comissões foram orientadas a desenvolver uma série de atividades, com objetivos específicos e procedimentos determinados: realizar visitas técnicas às áreas de conflito, redigindo relatórios a serem enviados ao juiz responsável, interagir com o juízo da ação judicial, e manter diálogo com outras comissões similares criadas por distintos poderes ou instituições,

como governos estaduais, Assembleias Legislativas, Ministério Público e Defensorias Públicas. Ainda, participar de audiências de mediação, conduzir reuniões entre as partes interessadas, registrar os debates, monitorar os resultados das intervenções e, onde fosse viável, promover soluções consensuais — ou, na falta destas, salvaguardar os direitos fundamentais das partes afetadas nos casos de reintegração de posse (TROTТА, VIEIRA, TREIGER, GALOSSИ e PRIOLLI, 2022).

Com base nessa decisão, em junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) implementou a Resolução nº 510/2023, estabelecendo formalmente a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF) e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (CRSF) nos tribunais. A resolução detalhou as diretrizes para as visitas técnicas nas áreas em disputa e para as audiências de mediação, criando protocolos específicos para tratar de ações de despejo ou de reintegração de posse em imóveis de moradia coletiva ou áreas produtivas ocupadas por populações vulneráveis. Dessa forma, o CNJ visou criar mecanismos efetivos de proteção e condução responsável dos conflitos fundiários, com atenção especial à preservação da dignidade e dos direitos das comunidades afetadas. As Comissões, portanto, funcionam como espaços institucionais de escuta e mediação, representando, assim, uma tentativa de institucionalizar o conceito de cidadania insurgente, em que os movimentos sociais podem, de fato, participar das decisões que os afetam diretamente (TROTТА, VIEIRA, TREIGER, GALOSSИ e PRIOLLI, 2022).

Além de evitarem despejos, oferecem alternativas para realocar as famílias afetadas, propondo soluções que respeitem o direito à moradia. Ao fazer isso, contribuem para uma mudança cultural dentro do sistema de justiça, que historicamente privilegia a proteção da propriedade privada, muitas vezes desconsiderando os direitos humanos. Esse novo modelo desafia a tradição jurídica patrimonialista, pois oferece uma visão de justiça mais inclusiva e comprometida com a resolução de conflitos sociais (TROTТА, VIEIRA, TREIGER, GALOSSИ e PRIOLLI, 2022).

Os desafios enfrentados, entretanto, não foram poucos. Casos emblemáticos como o do Horto, situado na área do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, exemplificam a complexidade das disputas fundiárias urbanas. Ali, a sobreposição de direitos – à propriedade pública e à moradia de famílias vulneráveis – revelou a necessidade de uma abordagem que transcendesse o simples cumprimento de mandados judiciais. O problema estrutural de ocupações irregulares, consolidado por décadas de omissões institucionais, exigiu da Comissão não apenas uma atuação técnica, mas também uma articulação interinstitucional. Decisões foram tomadas

considerando tanto os direitos constitucionais quanto os tratados internacionais de direitos humanos, promovendo uma convergência de esforços entre órgãos judiciais, poder público e sociedade civil. Nesse processo, a Comissão reiterou que a desocupação forçada não deveria ser a regra, mas sim a última alternativa em cenários onde o diálogo e a mediação se mostrassem inviáveis (COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRF2, 2024).

A abrangência das ações não se restringiu ao ambiente urbano. Conflitos envolvendo assentamentos rurais, como o caso de Fundão, no Espírito Santo, destacaram a relevância de considerar as peculiaridades locais na busca por soluções. Nesses cenários, as visitas técnicas assumiram papel central, proporcionando um entendimento aprofundado das necessidades e vulnerabilidades das comunidades envolvidas. Além disso, a mediação possibilitou a construção de soluções customizadas, que respeitavam tanto o meio ambiente quanto os direitos sociais das populações afetadas. Com isso, a Comissão não apenas tratava os sintomas dos conflitos, mas também buscava atacar suas causas estruturais, promovendo mudanças que pudessem prevenir futuras disputas. A atuação, portanto, transcendeu a simples resolução de casos, propondo uma visão mais ampla e estratégica para a regularização fundiária no Brasil (COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRF2, 2024).

Por fim, o legado da Comissão se materializa em dois aspectos centrais: o impacto imediato e a inspiração para futuras iniciativas. A documentação das ações realizadas, consolidada na presente obra, oferece um registro valioso das conquistas alcançadas, ao mesmo tempo em que serve como guia para outras comissões e tribunais regionais. Ao disseminar as boas práticas, os precedentes estabelecidos e as estratégias adotadas, o trabalho da Comissão fomenta o aperfeiçoamento contínuo do sistema de justiça, reforçando a importância do diálogo, da empatia e da técnica jurídica na resolução de conflitos. Mais do que um relatório de atividades, o livro simboliza um convite à reflexão e à cooperação, reafirmando o compromisso do Poder Judiciário com a justiça social, a dignidade humana e o desenvolvimento sustentável. Assim, o futuro das soluções fundiárias no Brasil vislumbra caminhos mais integrados e promissores (COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRF2, 2024).



## CONCLUSÃO

A pandemia de COVID-19 trouxe o direito à moradia para o centro das discussões, expondo o Judiciário à tarefa de equilibrar direitos fundamentais e conflitos históricos. De um lado, a propriedade privada; do outro, a necessidade de garantir moradia adequada em um momento onde o isolamento social se revelou a principal estratégia contra a propagação do vírus. Tarcyla Ribeiro e Marcelo Cafrune examinaram decisões judiciais relacionadas aos despejos e remoções durante a pandemia, explorando os padrões de resposta do Judiciário e seus impactos no direito à moradia. Analisadas em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), as decisões mostraram-se heterogêneas, dividindo-se em três categorias principais: decisões positivas protetivas, que asseguram a moradia de forma definitiva; negativas parcialmente protetivas, que suspendem remoções durante a pandemia; e negativas, que priorizam a propriedade mesmo em face da crise. Essa heterogeneidade, reflexo da estrutura descentralizada do Judiciário e do arbítrio individual de juízes, colocou em evidência a desigualdade no tratamento de pessoas em situações semelhantes (RIBEIRO e CAFRUNE, 2020).

No que concerne às decisões positivas protetivas, destacou-se o caso de São José dos Campos, onde o Judiciário optou pela preservação da moradia de uma família que habitava um imóvel em área irregular. A sentença, ancorada na ponderação de princípios constitucionais, priorizou a dignidade da pessoa humana e o direito à moradia em detrimento da regularidade urbanística. A juíza responsável enfatizou que, enquanto inexistirem riscos à saúde ou ao ordenamento territorial, o direito à moradia deve prevalecer. Essa postura, rara em um sistema jurídico amplamente dominado por uma visão proprietária, reflete a possibilidade de decisões judiciais mais alinhadas com os preceitos constitucionais de justiça social. Por outro lado, as decisões negativas parcialmente protetivas ilustram uma tentativa de equilíbrio temporário entre os direitos envolvidos (RIBEIRO e CAFRUNE, 2020).

Em Feira de Santana, uma reintegração de posse foi suspensa devido aos riscos sanitários que a remoção de dezenas de famílias poderia acarretar. Argumentos como a vulnerabilidade social dos moradores e a impossibilidade de realocação durante a pandemia levaram o Tribunal de Justiça da Bahia a determinar o adiamento sine die da desocupação. A decisão, embora provisória, evidenciou a necessidade de contextualizar as demandas jurídicas à luz da realidade sanitária e social do país, ainda que não tenha apresentado uma solução definitiva para o conflito (RIBEIRO e CAFRUNE, 2020).

Contrastando com esses exemplos, decisões negativas, como no caso de Pelotas,

demonstraram a insensibilidade de parte do Judiciário diante da gravidade da crise. Apesar de argumentos baseados na saúde pública, a reintegração de posse foi autorizada, com prazos curtos para desocupação voluntária. Tal postura reflete a preponderância do direito à propriedade, negligenciando os impactos humanos e sociais da remoção de famílias vulneráveis em plena pandemia. Esse posicionamento, ainda que juridicamente fundamentado, reforça a perpetuação de desigualdades históricas no contexto urbano brasileiro, onde o modelo jurídico proprietário frequentemente se sobrepõe à função social da propriedade (RIBEIRO e CAFRUNE, 2020).

Ademais, o artigo problematiza não apenas a heterogeneidade das decisões judiciais, mas também a omissão legislativa em regulamentar, de forma abrangente, as relações sociais e econômicas no contexto pandêmico. A Lei nº 14.010, que estabeleceu regras transitórias para o período, foi considerada insuficiente, abordando apenas questões específicas, como a suspensão de liminares em ações de despejo até outubro de 2020. Essa lacuna normativa transferiu para o Judiciário a responsabilidade de decidir sobre questões complexas sem um norte claro, agravando as disparidades entre as decisões e evidenciando a fragilidade da coordenação institucional em momentos de crise (RIBEIRO e CAFRUNE, 2020).

A pandemia, ao expor a vulnerabilidade de milhões de brasileiros, reforça a necessidade de um Judiciário mais sensível às questões sociais e de uma legislação que vá além da proteção da propriedade, promovendo a justiça social. Nesse contexto, a ADPF 828, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, emerge como uma importante referência para a proteção da moradia em tempos de calamidade. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, conduzida pelo ministro Luís Roberto Barroso e amplamente apoiada pela Campanha Despejo Zero, representa, na história recente do direito à moradia no Brasil, não apenas uma vitória legal, mas, também, um manifesto político em defesa da dignidade humana e da cidadania plena. Em tempos de pandemia, quando a crise sanitária e econômica agravou a desigualdade e a exclusão, a decisão da ADPF 828, ao suspender os despejos e as remoções forçadas, tornou-se um marco essencial para as populações vulneráveis, reafirmando a interdependência entre o direito à moradia e outros direitos fundamentais, conceito amplamente discutido no primeiro capítulo.

Ao posicionar-se ao lado das populações marginalizadas, o Supremo Tribunal Federal não apenas interpretou as normas constitucionais, mas ecoou as demandas do campo popular, colocando em destaque, por meio de uma decisão jurídica, o ciclo de exclusão institucionalizado que, há tempos, caracteriza o modelo de desenvolvimento urbano brasileiro.

Movimentos sociais como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto e outros que integram a Campanha Despejo Zero têm denunciado, desde sua origem, que o direito à moradia digna transcende o conceito de abrigo: é, na verdade, um dos fundamentos mais básicos para a realização da dignidade humana e da cidadania plena, pois a privação desse direito implica exclusão social e negação de outras garantias essenciais à vida.

Essa conquista, fruto de intensa mobilização popular e de alianças estratégicas entre setores da sociedade civil, aponta, também, para uma constatação histórica e política: o poder transformador das coalizões populares. Numa sociedade marcada por uma ordem econômica que valoriza o capital imobiliário em detrimento das necessidades sociais, a atuação das redes de movimentos de moradia, junto à ADPF, revela uma contra-cartilha de resistência. No entanto, mesmo com essa decisão, muitos juízes de primeira instância proferiram sentenças que desrespeitaram a ADPF, levando ao ajuizamento de reclamações constitucionais no Supremo Tribunal Federal (STF). Essas reclamações evidenciam a fragmentação e a falta de uniformidade nas interpretações jurídicas sobre o direito à moradia, o que reflete uma tradição de privilegiar o direito de propriedade (CAFRUNE, SIMÕES e MADEIRO, 2022).

As decisões do STF demonstram diferentes abordagens entre os ministros. Alexandre de Moraes, por exemplo, priorizou aspectos processuais em detrimento do mérito social das ações. Em seus votos, destacou questões como prazos e regularidades jurídicas, mas negligenciou a vulnerabilidade social das famílias afetadas. Em casos emblemáticos, como o despejo de ocupações em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o ministro ignorou a gravidade das remoções em massa e a ausência de alternativas habitacionais dignas, reafirmando a supremacia do direito de propriedade. Essa postura é criticada no artigo por revelar insensibilidade às condições extremas impostas pela pandemia e pela pobreza estrutural. Decisões como essas destacam a incapacidade do Judiciário de aplicar a função social da propriedade de maneira equitativa e justa (CAFRUNE, SIMÕES e MADEIRO, 2022).

Por outro lado, o Ministro Edson Fachin adotou uma abordagem mais garantista, reconhecendo a importância do direito à moradia como um direito fundamental autônomo e essencial para a dignidade humana. Em suas decisões, Fachin não apenas aplicou os critérios da ADPF nº 828, mas também ampliou a discussão ao citar precedentes internacionais, como o caso Grootboom da Corte Constitucional da África do Sul, que obrigou o Estado a implementar políticas habitacionais mais inclusivas. Ao enfatizar a função social da propriedade, Fachin defendeu que remoções só poderiam ocorrer se houvesse garantia de moradia digna, o que reforça o papel do Estado na concretização de direitos sociais. Essa perspectiva, embora

minoritária no STF, ilustra como uma interpretação mais sensível e contextualizada pode transformar o direito à moradia em uma realidade concreta para as populações mais vulneráveis (CAFRUNE, SIMÕES e MADEIRO, 2022).

A Ministra Cármen Lúcia, em suas decisões, oscilou entre o reconhecimento da vulnerabilidade social e a limitação de sua fundamentação ao contexto pandêmico. Em casos específicos, como os que envolviam famílias despejadas durante o inverno, a ministra concedeu tutelas de urgência com base no perigo imediato, mas sem aprofundar a análise sobre o direito à moradia como princípio estruturante. Sua abordagem, embora sensível, manteve o foco em circunstâncias emergenciais, sem expandir a aplicação do direito à moradia para além do momento de crise. Essa limitação, apontada pelo artigo, reflete uma postura recorrente no Judiciário, que tende a tratar o direito à moradia como uma questão secundária em relação à propriedade privada (CAFRUNE, SIMÕES e MADEIRO, 2022).

A decisão do Ministro Barroso na ADPF nº 828, embora relevante, também enfrentou críticas. Ao condicionar as remoções à oferta de alternativas habitacionais, reconheceu a interseção entre o direito à moradia e a saúde pública durante a pandemia. No entanto, ao limitar a proteção ao período emergencial, não abordou de forma estrutural os problemas habitacionais que persistem no Brasil. Ademais, mesmo sendo o relator da ADPF, Barroso não conseguiu garantir a uniformidade na aplicação de sua decisão, já que vários juízes de instâncias inferiores desrespeitaram as condicionantes impostas. Dessa forma, embora o ministro tenha destacado a relevância do direito à moradia no contexto pandêmico, sua decisão carece de mecanismos mais robustos para assegurar sua efetivação (CAFRUNE, SIMÕES e MADEIRO, 2022).

A análise das reclamações constitucionais evidencia a prevalência de uma mentalidade judicial que privilegia a propriedade privada em detrimento da moradia. Mesmo com a ADPF nº 828, muitos ministros trataram o direito à moradia de forma tangencial, sem enfrentar os problemas estruturais que perpetuam a exclusão habitacional. A falta de políticas públicas robustas e de um Judiciário mais engajado dificulta a realização desse direito, deixando milhões de pessoas à mercê de despejos forçados e condições de vida degradantes. Enquanto o direito à moradia for relativizado e invisibilizado, continuará sendo uma promessa vazia para as populações mais vulneráveis (CAFRUNE, SIMÕES e MADEIRO, 2022).

A pandemia trouxe uma oportunidade única para repensar as prioridades sociais e jurídicas no Brasil. Movimentos sociais, como a Campanha Despejo Zero, têm desempenhado um papel crucial na defesa do direito à moradia, mas enfrentam resistências institucionais e culturais profundamente arraigadas. A ADPF nº 828, embora limitada em sua aplicação,

representa um avanço simbólico na luta pelo reconhecimento do direito à moradia como um direito fundamental. Contudo, sua implementação efetiva depende de um Judiciário mais sensível, de políticas públicas inclusivas e da mobilização contínua da sociedade civil. Somente assim será possível transformar o direito à moradia de um ideal abstrato em uma realidade concreta para todos (CAFRUNE, SIMÕES e MADEIRO, 2022).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008. Disponível em: [https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos\\_humanos\\_stricto\\_sensu/alexey-robert-teoria-dos-direitos-fundamentais.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos_humanos_stricto_sensu/alexey-robert-teoria-dos-direitos-fundamentais.pdf). Acesso em: 11/2024.

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

BAMBINI, Luiz Gustavo. **A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais**. v. 103. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod\\_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf). Acesso em: 10/2024.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. Disponível em: <https://www.kufunda.net/publicdocs/Paulo-Bonavides-Curso-de-Direito-Constitucional.pdf>. Acesso em: 10/2024.

BOULOS, Guilherme. **Por que ocupamos?** São Paulo: Autonomia Literária, 2012.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação direta de inconstitucionalidade n.º 2213-MC, Relator: Min. Celso de Mello. Diário da Justiça da União, 23 abr. 2004.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 592.321, Relator: Min. Luiz Fux, julgado em 05 de agosto de 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 09/2024.

Brasil. Tribunal Regional Federal (2. Região). Comissão de Soluções Fundiárias. **Atuações iniciais da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2: junho de 2023 a setembro de 2024**. Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2, Organização Ricardo Perlingeiro, Prefácio José Edivaldo Rocha Rotondano, Juízes Alexandre da Silva Arruda... [et al.]. Rio de Janeiro: Tribunal Regional Federal da 2. Região, 2024.

BUENO, Matheus de Andrade. **Comissões de Soluções Fundiárias: por um espaço institucional de cidadania insurgente e democratização do acesso à Justiça**. Brasília: 2024.

Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossas-publicacoes-pfdc/pdfs/coletanea-de-artigos-conflitos-fundiarios-coletivos-pfdc-2024>. Acesso em: 10/2024.

CAFURNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. **O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas reclamações constitucionais relacionadas à ADPF nº 828**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, jan./jul. 2022.

CHALHUB, Melhim Namem. **Função Social da Propriedade**. Revista da EMERJ, v. 6, n. 24, 2003. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista24/revista24\\_305.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_305.pdf). Acesso em: 10/2024.

DESPEJO ZERO. **Mas esta gente, aí, heim, como é que faz ?**. Outras Palavras, 2021. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-brasileira/esta-gente-ai-heim-como-e-que-faz/>. Acesso em: 10/2024.

FRANZONI, J. A.; PIRES, R. **Despejo Zero e a Reconstrução Democrática**. Jacobin Brasil, 8 nov. 2021. Disponível em: <https://jacobin.com.br/2021/10/despejo-zero-e-a-reconstrucao-democratica/>. Acesso em: 10/2024.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

HABITAT PARA A HUMANIDADE BRASIL **Ação de despejo**. Disponível em: <https://habitatbrasil.org.br/acao-de-despejo/>. Acesso em: 10/2024.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: Do Direito à Cidade à Revolução Urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2012. Disponível em: <https://www.procomum.org/wp-content/uploads/2019/04/David-Harvey-Cidades-rebeldes.pdf>. Acesso em: 10/2024.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário: decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial**. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

MIRANDA, Jorge. **O regime dos direitos sociais**. Brasília a. 47 n. 188, 2010.

Movimento dos Trabalhadores Sem Teto e Associação Amigos da Luta dos Sem Teto. **Amicus Curiae na ADPF N° 828**. Ação proposta ao Supremo Tribunal Federal, 7 de maio de 2021. Disponível em: <http://uerjdireitos.com.br/wp-content/uploads/2021/05/ADPF-828-Clinica-UERJ-Direitos-MTST.pdf>. Acesso em: 10/2024.

MOZOS, José Luis de los. **El derecho de propiedad: Crisis y retorno a la tradición jurídica**. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1993.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Direitos sociais**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/54/edicao-1/direitos-sociais>. Acesso em: 09/2024.

PIOVESAN, Flávia. **Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul-americano**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, São Paulo, v. 77, n. 4, p. 102-139, out./dez. 2011.

ROCHA, Rafael de Acypreste Monteiro. **Ações de Reintegração de Posse contra o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto: dicotomia entre Propriedade e Direito à Moradia**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo; CAFRUNE, Marcelo Eibs. **Direito à moradia e pandemia: análise preliminar de decisões judiciais sobre remoções e despejos**. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 111-128, jan./jun. 2020.

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

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2019. Disponível em: <https://arquiteturaeurbanismosite.wordpress.com/wp-content/uploads/2016/03/rolnik-raquel-o-que-e-cidade-livro-completo.pdf>. Acesso em: 10/2024.

ROLNIK, R.; FRANZONI, J. A.; GONSALES, T. A. **Suspender remoções durante a pandemia é defender a vida**. Labcidade FAUUSP, 6 jun. 2021. Disponível em: [https://www.labcidade.fau.usp.br/stf-suspender-remoco-es-durante-a-pandemia-e-defender-a-vida/?fbclid=IwAR1iVCo706ES-\\_aLuhqBtJjPSb6wcO9p5047GKIXov-MhO0SLq9FT-uEJCI](https://www.labcidade.fau.usp.br/stf-suspender-remoco-es-durante-a-pandemia-e-defender-a-vida/?fbclid=IwAR1iVCo706ES-_aLuhqBtJjPSb6wcO9p5047GKIXov-MhO0SLq9FT-uEJCI). Acesso em: 10/2024.



SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. Disponível em: [http://lotuspsicanalise.com.br/biblioteca/Ingo\\_W.Sarlet\\_Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais.pdf](http://lotuspsicanalise.com.br/biblioteca/Ingo_W.Sarlet_Dignidade_da_Pessoa_Humana_e_Direitos_Fundamentais.pdf). Acesso em: 10/2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia**. n. 20. Salvador: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, 2010. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod\\_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf). Acesso em: 10/2024.

TROTTA, M.; COSTA VIEIRA, F. M.; TREIGER, T. A.; GALOSSO, R. L.; PRIOLLI, J. A. **Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 e os conflitos possessórios coletivos**. Brasília: 2024. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossas-publicacoes-pfdc/pdfs/coletanea-de-artigos-conflitos-fundiarios-coletivos-pfdc-2024>. Acesso em: 10/2024.

TROTTA, M; TAVARES, A. C; COSTA VIEIRA. **Campo Jurídico, direito à moradia digna e ADPF 828**. Brasília: 2024. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/141/94>. Acesso em: 10/2024.

XIMENES, L.; RIBEIRO, B.; FRANZONI, J. A. **Por que a decisão do STF é um marco na luta pelo direito à terra e à moradia**. Brasil de Fato, São Paulo, 03 fev. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/04/01/por-que-a-decisao-do-stf-e-um-marco-na-luta-pelo-direito-a-terra-e-a-moradia>. Acesso em: 10/2024.